
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA UNIÃO EUROPEIA E NO ESTADO BRASILEIRO

*REGIONAL DEVELOPMENT IN EUROPEAN UNION AND
BRAZILIAN STATE*

Rodrigo Soldi

Advogado da União

Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie

Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Presbiteriana Mackenzie

SUMÁRIO: Introdução; 1 O desenvolvimento regional na União Europeia e no Brasil; 1.1 O desenvolvimento regional na União Europeia; 1.2 O desenvolvimento regional no Brasil; 2 Aproximações comparativas entre as instituições no Brasil e na União Europeia para a consecução de políticas públicas; 3 Conclusões; Referências.

RESUMO: As desigualdades regionais são um problema comum enfrentado tanto no Brasil como na União Europeia e internamente nos seus Estados-membros. A Comunidade Econômica Europeia, que tem suas raízes no tratado de Roma de 1957, tinha uma visão restrita do desenvolvimento regional aos problemas de infraestrutura. A partir do Tratado de Maastrich acentou-se o processo de integração econômica que conformou as políticas de coesão econômica e social para estabelecer o mercado interno. No Estado brasileiro, a Constituição federal inseriu o desenvolvimento regional no projeto nacional de desenvolvimento, no qual os entes da federação detêm as competências para promover o desenvolvimento econômico e social. A questão regional está vinculada a um sistema jurídico em que há interconexão entre os ordenamentos estatais e o europeu. Nas duas realidades identificam-se problemas para implementar as políticas de coesão regional, pois existem entraves para coordenar o projeto de desenvolvimento no Estado brasileiro, assim como existem dificuldades deparadas pelos Estados-membros da União Europeia que convivem com as desigualdades regionais. O presente ensaio pretende aproximar o tratamento da questão regional entre a União Europeia e o Brasil, para que possamos refletir sobre a relevância do papel do Estado na atividade econômica.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Regional. Políticas Públicas. União Europeia, Planejamento. Federalismo Cooperativo. Constituição. Regiões.

ABSTRACT: Regional inequalities are a common problem faced in Brazil and the European Union and inside in its Member States. The European Economic Community, which found her roots in the Rome Treaty of 1957, had a restricted view of regional development to infrastructure problems. From the Treaty of Maastricht has been emphasized the process of economic integration that submitted economic and social cohesion policies to the bases of the Treaty in order to establish the internal market. In the Brazilian state, the federal Constitution settled regional development in the national development project, in which the federal entities hold the competencies for promote the economic and social development. The regional issue is linked in the legal system where there is interconnection between state law and European. In these two situations are identified problems to implement regional cohesion policies, because there are barriers to coordinate the development project in the Brazilian State, just as there are difficulties encountered by the Member States of the European Union who have regional

inequalities. This essay intend to approach the treatment of regional issue between the European Union and Brazil, in order to think about the relevance of the State's role in economic activity.

KEYWORDS: Regional development. Policies. European Union. Planning. Cooperative federalism. Constitution. Regions.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas¹ de desenvolvimento regional voltadas para a redução das desigualdades regionais não estão restritas aos Estados federados, como o brasileiro ou alemão, ou aos Estados unitários, como o italiano, espanhol ou português, pois é uma questão intrínseca na ordem econômica capitalista. As assimetrias no processo do desenvolvimento no sistema de produção capitalista não se dirigem para o equilíbrio, visto haver no jogo das forças do mercado a tendência de ocasionar desigualdades regionais. Diversos fatores, entre os quais migração de pessoas, movimento das relações de capitais, o trânsito do capital, influem no processo de acumulação em algumas regiões em detrimento de outras.²

Esse cenário não é diferente quando ampliamos o campo de visão para o cenário da União Europeia, pois, além das fronteiras dos Estados-membros do organismo internacional de âmbito regional, há entre os Estados partícipes desigualdades regionais, os quais são mais acentuados nos Estados menos desenvolvidos. A desigualdade regional pode ser vista não somente na perspectiva da forma de Estado (federal, unitário), como também no âmbito das suas divisões políticas internas (Estados, Regiões, Comunidades Autônomas, p. ex.), pois determinados territórios mais desenvolvidos convivem com outros atrasados. Outro desafio de maior dimensão a ser alcançado nesse continente é conformar as áreas desenvolvidas e atrasadas no sistema econômico nacionais e compatibilizá-las aos da União Europeia.

1 Utiliza-se o termo política nesse estudo com base na noção construída por Maria Paula Dallari Bucci: "[...] política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados." BUCCI, Maria Paula Dallari (coord.). *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, p. 39, 2006.

2 MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, p. 53, 1962.

No Brasil o problema da questão regional sempre esteve marcado por notórias distorções entre áreas competitivas e não competitivas no país, resultado da fragmentação, ou seja, da ausência de integração da economia nacional, típico de um Estado que promoveu de forma retardatária o processo de industrialização. Os problemas regionais entraram na pauta das políticas governamentais do Brasil, apesar de previsão de problemas pontuais nas Constituições de 1934, 1937 e 1946, após a iniciativa de tratar pioneiramente os problemas do Nordeste de forma coordenada com a criação da Sudene no início da década de sessenta.

A opção política pela criação de organismos regionais de desenvolvimento no Brasil ganhou impulso na década de sessenta, impulsionados pela ideologia de desenvolvimento defendida pela CEPAL, e sobretudo com os resultados advindos do GTDN (Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste), conduzido por Celso Furtado. A partir daí efetivamente a questão regional entrou definitivamente na pauta dos planos de governo para a valorização das regiões menos desenvolvidas. Com o auxílio das estruturas administrativas, as autarquias de desenvolvimento regional, podem ser feitos os primeiros ensaios para dar efetividade às políticas econômicas e sociais para as áreas menos favorecidas do território nacional. Tânia Bacelar de Araújo acentua que as formas de intervenção do Estado no domínio econômico, baseada principalmente na promoção de estímulos fiscais e financeira, na aplicação de investimentos em obras de infraestrutura, modificaram o cenário das chamadas regiões problema (Norte, Nordeste e Centro-Oeste).³ No entanto, as políticas desenvolvimento regional foram dispersas sobretudo na segunda metade dos anos setenta e a primeira dos anos oitenta, fato esse que intensificou as diferenças entre as sub-regiões de cada região.⁴

Do ponto de vista continental, as políticas regionais também estavam na pauta da ordem do dia quando da assinatura do Tratado de Roma em 1957 pelos membros fundadores⁵ da Comunidade Econômica Europeia. No ano seguinte à vigência do tratado o financiamento das políticas regionais comunitárias era custeado pelo Fundo Social Europeu (1958) e pelo Fundo para Financiamento da Agricultura Europeia (1962). Diante das crises econômicas que agravaram a economia europeia, sobretudo em razão da crise do petróleo em 1973, houve a criação em 1975 de um fundo específico destinado à superação das desigualdades regionais, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

3 ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000. p. 129.

4 ARAÚJO, op. cit., p. 230.

5 Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos.

Na década de oitenta os fundos europeus foram reestruturados para que pudessem ser enfrentados os desafios enfrentados pelas políticas de desenvolvimento regional, sobretudo para atender aos novos integrantes da Comunidade Econômica Europeia.

Passados dez anos houve a ampliação das relações internacionais dos Estados europeus na década de noventa, o qual foi marcada com a assinatura do Tratado de Maastrich em 1992, porque esse ato internacional marca o avanço do estreitamento das relações econômicas entre os Estados-membros com a implementação da União Econômica e Monetária, que resultou na criação da moeda única e do Banco Central Europeu.

Na virada do milênio o Tratado de Nice redefiniu o nome da organização internacional para União Europeia, e admitiu a inclusão de significativos Estados do leste europeu, passando de quinze para vinte e cinco membros. Incorporou-se à União Europeia novas demandas aos fundos estruturais, visto o aumento significativo das disparidades entre as regiões, já que entre outros fatores, ressalta-se, a média da renda per capita dos novos integrantes era somente 43,7% dos demais quinze membros da União Europeia.⁶

A visão de um ordenamento jurídico comunitário não é percebida de forma consensual como o caminho único ou a fórmula ideal para atingir o bem-estar da Europa.⁷ Por exemplo, a ênfase dada à política monetária estabelecida pelo Banco Central Europeu, que tem por prioridade o objetivo de garantir a estabilidade de preços associado à limitação do déficit das contas públicas a 3% do PIB, a dívida pública não superior a 60% do PIB e uma meta de inflação de 2% ao ano não vem contribuindo para levar adiante o objetivo da coesão econômica e social. Revela Avelãs Nunes que um dos graves efeitos dessa política reflete diretamente nos países da Europa central e do leste recém-chegados que ficam condenados a recorrer ao dumping salarial, ao dumping social e ao dumping fiscal como armas de concorrência.⁸

Nesse ponto, não se pode deixar de tratar da coexistência das políticas de desenvolvimento regional nacionais e as da União Europeia,

6 DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA E BRASIL. *Regional Policy in the European Union and Brazil: an evaluation of regional development funds in Brazil*. Brasil: MPOG, p. 11-14, 2011.

7 Avelãs Nunes afirma categoricamente que a "supranacionalização das instituições comunitárias serve apenas para garantir a realização dos direitos e das liberdades do capital, mas não serve para garantir os direitos dos trabalhadores. [...] E não há dúvida de que o art. III-203º acolhe as práticas correntes nos últimos anos no sentido da flexibilização e da desregulamentação das relações laborais, ao promover o empenho da União e dos estados-membros na estruturação de mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças econômicas." NUNES, António José Avelãs. *Constituição Europeia: a constitucionalização do neoliberalismo*. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. XLVIII, p. 376, 2005.

8 NUNES, op. cit., p. 393-400.

tanto na perspectiva da divisão de competências, como no papel assumido pelo organismo internacional e os reflexos dos atos internacionais nas constituições estatais. Esse ensaio pretende traçar um paralelo entre a noção de desenvolvimento regional para o direito brasileiro, com enfoque nos contornos estabelecidos na Constituição Federal e, no âmbito da União Europeia, o estabelecido no conjunto dos principais atos internacionais vigentes.

Fixados pontos de aproximação enfatizar-se-á primeiramente na perspectiva do desenvolvimento regional preconizada pelo Estado brasileiro e pela União Europeia e, em seguida, abordar-se-á o papel do Estado brasileiro e da União Europeia na formação e implementação das políticas de desenvolvimento regional. Diante dessa proposta apresentada, procurar-se-á extrair das experiências no âmbito da União Europeia contribuições para reflexão sobre os problemas endógenos das desigualdades regionais no Brasil.⁹

1 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO BRASILEIRO E NA UNIÃO EUROPEIA

1.1 O desenvolvimento regional na União Europeia

O desenvolvimento regional na Comunidade Econômica Europeia inicialmente teve por premissa básica o Tratado de Roma de 1957, embora ainda não primasse pelo trato da questão de forma direta, havia a persecução de diminuir as diferenças entre as regiões dos Estados membros por meio de programas de investimentos em infraestrutura. O preâmbulo do Tratado apenas afirma o compromisso de reforçar a unidade das economias dos Estados-membros e de garantir o desenvolvimento harmonioso a partir da proposta de redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas.¹⁰

9 Utiliza-se nesse ensaio o método de abordagem funcional, porquanto os problemas regionais são questões dinâmicas que tocam diretamente o mundo da vida. Sobre essa forma de abordagem esclarece Marc Ancel: “[...] Desde que ultrapassarmos a justaposição das regras de direito, desde que nos dispusermos, igualmente, ir mais além da descrição ou análise estática das instituições, tomamos a consciência do dinamismo legislativo e pensamos no direito em termos de movimento. Um sistema jurídico vivo está em perpétuo vir a ser. E, se o *direito dos juristas* tende bem a assegurar a estabilidade das relações jurídicas, o direito do cidadão, do suplicante, do *stajeito de direito*, tende a se adaptar, incessantemente, às flutuações da vida econômica e social. Daí a complexidade da *law in action*, cuja propensão natural é de aumentar cada vez mais, as regras escritas.” ANCEL, Marc. *Utilidade e Métodos do Direito Comparado*. Elementos de introdução geral ao estudo comparado dos direitos. Porto Alegre: SAFE, p. 123, 1980.

10 SCIASCIO, Alessandro F. Di. *La politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un' introduzione critica*. Torino: Giappichelli, p. 3-4, 2014.

O artigo 2º do Tratado de Roma define os objetivos da Comunidade Econômica Europeia:

“La Comunità ha il compito, mediante l’istituzione di un mercato comune ed il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, di promuovere nell’intera Comunità uno sviluppo armonioso

A perspectiva territorial prevista no Tratado de Roma prende-se em duas perspectivas, as existentes entre os Estados-membros e entre os Estados-membros e a União Europeia, portanto sem aprofundar nos problemas das desigualdades existentes no interior dos Estados. Por isso, as políticas comunitárias inicialmente baseavam-se em programações de desenvolvimento setorial ou mesmo na lógica da concentração das intervenções em polos de desenvolvimento. Informa Mauro Capello que tais instrumentos de intervenção acabaram acentuando as desigualdades regionais, porquanto as concepções políticas tinham uma visão excessivamente restrita aos problemas pontuais.¹¹

Nos anos setenta já havia a sensibilidade de tratar da questão regional associada à melhoria das condições sociais, tanto que o Fundo Social Europeu, criado em 1958, incluiu nas suas decisões procedimentos medidas com escopo especificamente territorial. Em meados da década de setenta cria-se um Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Passado onze anos, em 1986, através do Ato Único Europeu foram inseridos no título V do Tratado da União Europeia nos artigos 158 a 162 disposições específicas que tratam do desenvolvimento regional está associado à política econômica e social europeia.

Isso não significou alteração do panorama no tratamento da política de coesão¹², pois não havia a interferência direta da Comunidade Europeia nas legislações nacionais que tratavam dessa matéria. No nível nacional, por exemplo as políticas de desenvolvimento regional italiano havia a intervenção extraordinária do *Mezzogiorno*, que era de responsabilidade da *Cassa del Mezzogiorno*, ente autárquico que participava tanto na construção dos programas como na etapa de execução propriamente dita.¹³ No entanto, visto na perspectiva nacional as políticas haviam em sua estrutura objetivos,

delle attività economiche, un'espansione continua ed equilibrata, un aumento della stabilità, un incremento del tenore di vita e più strette relazioni tra gli Stati che la compongono".

11 CAPELLO, Mauro. *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2015. p. 29.

12 O termo política de coesão empregada tem o mesmo sentido de política de desenvolvimento regional. SCIASCIO, op. cit., p. XVII.

13 Desde o nascimento até a extinção desta autarquia de desenvolvimento regional houve diversas etapas da participação deste ente administrativo na promoção do desenvolvimento regional no *Mezzogiorno*. Cf. SOLDI, Rodrigo. *Desafios para a construção do desenvolvimento regional no Brasil e na Itália*. São Paulo: Ed. Mackenzie, 2014. ANNESI, Massimo. *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel mezzogiorno*. Roma: Giuffrè, 1966. D'ATTORE, Pier Paolo. *Italian reconstruction and "Depressed Areas": The Marshall Plan in the "Mezzogiorno"*. Disponível em: <http://ces.fas.harvard.edu.university-archive.org/publications/docs/pdfs/CES_11.pdf>. LEPORE, Amedeo. *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per il sviluppo del paese*. Disponível em: <http://www.academia.edu/1523727/La_valutazione_delloperato_della_Cassa_per_il_Mezzogiorno_e_il_suo_ruolo_strategico_per_lo_sviluppo_del_Paese>. PESCATORE, Gabriele. *La "Cassa per Il Mezzogiorno": un'esperienza italiana per lo sviluppo*. Bologna: Il Mulino, 2008.

princípios, instrumentos e procedimentos, os quais seguiam as restritas políticas regionais existentes. Mesmo assim sob a perspectiva nacional não havia concatenação das diversas políticas, que não asseguravam homogeneidade na realização de ações no território auxiliado.¹⁴ Esse cenário não teve alteração mesmo com o processo progressivo de descentralização política no Estado unitário italiano, pois com a edição dos Estatutos regionais advieram diversas perspectivas de planejamento, fora aquelas Regiões que sequer disciplinaram esse instrumento estatal de coordenação das políticas públicas.¹⁵

O ingresso da Grécia (1981), Portugal e Espanha (1986) à Comunidade Econômica Europeia ampliou as disparidades regionais no âmbito do bloco, pois pelo critério da renda per capita, esses países era significativamente inferiores aos dos demais Estados-membros. Diante desse desafio foi promovido em 1988 a reestruturação os fundos (Fundo Social Europeu, Fundo para Financiamento da Agricultura Europeia e o Fundo de Desenvolvimento Regional) os quais passaram a integrar os Fundos Estruturais.¹⁶ A reforma de 1988 redefiniu os objetivos dos fundos coordenando-os com os previstos pelo Banco Europeu de Investimentos e dos outros instrumentos da Comunidade Econômica Europeia. De acordo com a reforma, o procedimento de programação está apoiado em dois princípios fundamentais: o caráter complementar da intervenção comunitária nos diversos setores retraídos no âmbito da operatividade dos fundos (*addicionalità*) e na máxima valoração dos governos locais tanto na elaboração dos planos como na definição dos programas de operação e controle da execução (*partnership*).¹⁷

A integração regional revelou a ampliação das disparidades, por exemplo a mobilidade dos fatores de produção que concentra nas regiões mais desenvolvidas, e sob o efeito de cadeia de transmissão, retorna para investimentos mais altos. Este cenário comprovou que a assertiva neoclássica da absoluta convergência foi abandonada pois houve a adesão à teoria do crescimento endógeno e os estudos sobre economias territoriais, pois as atividades econômicas concentravam-se em áreas mais desenvolvidas. Então calcado nessas bases teóricas a política de coesão passou a ter por meta aumentar o retorno do investimento em regiões periféricas.¹⁸

14 CAPELLO, op. cit., p. 6.

15 DI SCIASCIO, op.cit., p. 8.

16 Merece destaque que com a queda do muro de Berlim, os Fundos Estruturais contribuíram para financiar o custeio do processo de reunificação da Alemanha.

17 CAPELLO, op. cit., p. 31-36.

18 DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA E BRASIL, 2015, p. 13. Sobre o relatório do grupo de estudos nomeada pela Comissão das Comunidades Europeias presidida por T. Padoa-Schioppa vide: PADOA-

Os ingressos de novos membros em 1995 (Finlândia, Suécia e Áustria) promoveu, em razão do ingresso de membros adicionais, novos ajustes nos fundos estruturais, com destaque para o Comitê das Regiões, instância consultiva para a construção de políticas, formada por representantes local e regional de todos os Estados-membros.¹⁹

De fato, o ingresso de diversos países do leste europeu em 2004 (República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslovênia, Malta e Chipre) impactaram nas políticas de desenvolvimento regional que foram reduzidas de seis para três e do número de iniciativas da Comunidade. O ingresso da Bulgária e Romênia em 2007 ampliou para o atual quadro de 27 Estados-membros, cuja radiografia evidencia notável desigualdade regional entre os Estados-membros do bloco.²⁰

Após a rejeição do Tratado de Roma de 2004 que pretendia criar uma Constituição para a Europa, foi o tratado da União Europeia atualizado com a edição do Tratado de Lisboa (2007), no qual enfatiza a responsabilidade democrática e a capacidade de decisão da União, além de abrigar no seu corpo normativo a Carta de Direitos Fundamentais. As políticas de desenvolvimento regional têm por norte o princípio da coesão territorial voltado ao fortalecimento das regiões, especialmente, com base no princípio da subsidiariedade.²¹

Segundo os estudos apresentados nos trabalhos conjuntos entre autores brasileiros e português sobre a avaliação das políticas regionais na União Europeia

SCHIOPPA, T. *Efficiency, stability, and equity: a strategy for the evolution of the economic system of the European Community*. Disponível em: <[http://www3.unisi.it/aep/ref/Padoa-Schioppa_\(1987\)_Report.pdf](http://www3.unisi.it/aep/ref/Padoa-Schioppa_(1987)_Report.pdf)>. Acesso em: 02 set. 2015.

19 DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA E BRASIL, 2015, p. 13. Cf. SAPORITO, Learco. *Regionalismo, Federalismo e Interesse Nazionale*. Segunda Edição. Napoli: Jovene Editore, 2012, p. 60. D'ATENA, Antonio. *Diritto Regionale*. Segunda Edição, Torino: Giappichelli, p. 377, 2012.

20 DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA E BRASIL, 2015, p. 13-14. Apesar do fosso identificado, Avelãs Nunes declara que os Estados-membros mais ricos se recusam a aumentar o orçamento da União, apesar do aprofundamento do fosso existente entre os membros mais ricos e os mais pobres. Além disso, aponta haver regras pontuais para seus membros mais ricos, por exemplo o chamado "cheque inglês" do Reino Unido. "Em 1984, o RU só aderiu à CEE depois de esta ter aceite devolver anualmente aos britânicos 2/3 da sua contribuição líquida para o orçamento comunitário (a diferença entre o montante das entradas para o orçamento comunitário provenientes do RU e o montante que este país recebe através de vários fundos e das políticas comuns). É o chamado *cheque inglês*, que anda à roda de cinco mil milhões de euros anuais. Os argumentos britânicos basearam-se no facto de a fórmula de cálculo da contribuição de cada país prejudicar o RU e no facto de este país quase não beneficiar dos fundos do PAC, que então absorviam cerca de 2/3 do orçamento comunitário". NUNES, op. cit., p. 390-391.

21 DI SCIASCIO, op.cit., p. 22. VATAMAN, Dan. *History of the European Union*. LESIJ n° XVII, vol.2, p. 128, 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1787850>>. Acesso em: 03 set. 2015.

[...] is changing from traditional policies based on subsidies, state aid and redistribution to the development of strategies assessing the capacities of a region with the aim to increase regional competitiveness. Emphasis must be given on stimulating endogenous development by providing support to areas of comparative advantages, rather than compensating regions for disadvantages.[...]”²²

De acordo com o pensamento de Carducci, o fenômeno da supranacionalidade do direito comunitário redesenhou o papel do dirigismo constitucional, que deixou de ser transformador, que atua sobre todas as relações sociais e econômicas, para passar a ser “*performativo*”, ou seja, não submetida a uma realidade preconstituída.²³

Nessa perspectiva o espaço macroterritorial dos processos supranacionais da economia política é diverso dos vivenciados pelos Estados nacionais, uma vez que a relação entre economia e Constituição, segundo Carducci “si destruttura nella costellazione plural di una realtà multinivello di regole, interessi, bisogni”.²⁴ Na política de coesão europeia para o período de 2007-2013, sob a perspectiva da Estratégia de Lisboa (2005), delineou-se o modo de governar para a comunidade que venha a reduzir o papel do Estado e valorizar a aproximação dos sujeitos não institucionais, dos grupos e da sociedade civil em geral.

O objetivo central da política de coesão da União Europeia busca a promoção de um progresso econômico e social equilibrado e sustentável mediante a criação de um espaço sem barreiras (fronteiras internas) e o reforço da coesão econômica e social no interior do território. Até aqui não existe dissonância nos objetivos de políticas de desenvolvimento regional em geral, mas o mais importante é analisar se no plano governamental e dos arranjos institucionais dão suporte para atingi-los.

À medida que os Estados-membros da União Europeia transmitiram parcela de sua soberania ao organismo internacional e, principalmente, da sujeição do Estado ao cumprimento das obrigações comunitárias, transferiu para a esfera supranacional diversas atribuições típicas de atuação estatal na ordem econômica. Sob o argumento que o dirigismo constitucional podia levar ao modelo “statizante-socializante” (Carducci), afastaria, por conseguinte o respeito à sociedade civil.

²² DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA E BRASIL, 2011, p. 15.

²³ CARDUCCI, Michele. Sulla economia politica del costituzionalismo “multilivello”. In: RIVOCCHI, Guido; ZUPPETA, Marialuisa. *Governo dell’Economia e Diritti Fondamentali nell’Unione Europea*. Bari: Caccuci, 2010. p. 109.

²⁴ *Ibid.*, p. 109.

O enfraquecimento da soberania vem esvaziando, por via reflexa, o papel do Estado na ordem econômica, o que significa, sobretudo para os novos membros da União Europeia, o acolhimento da visão da transferência para o organismo comunitário que anteriormente estava no âmbito das suas decisões políticas estatais. O pano de fundo da afirmativa é que a sociedade pluralista está estruturada de forma complexa, a qual permanece distante de sustentar-se na intencionalidade construtivista da política, mas para garantir a auto-organização²⁵, deve ser pensado com as devidas cautelas, porquanto a diminuição do papel do Estado, que somente pode atuar nas “falhas do mercado” tem efeitos distintos nos países desenvolvidos e nos mais atrasados. É relevante pensar sobre essa questão, não apenas sob o enfoque teórico assim como cotejá-lo com seus efeitos práticos (plano da eficácia social), pois a proposta de redução das desigualdades regionais poderá levar resultados na contramão da história, ou seja, ao invés de diminuir as desigualdades, poderá contribuir para a estagnação das regiões atrasadas ou concentração nas regiões mais ricas.

Outro ponto relevante e complexo defronta-se na relação entre a programação no âmbito da União Europeia e na constituição dos Estados-membros. Por exemplo, no caso italiano, que encontra fundamento jurídico no art. 41, §3º de sua Constituição. Esse dispositivo determina que a lei discipline os programas e controles oportunos, pois a atividade econômica em sentido amplo, que compreende tanto a esfera pública como a privada, deve perseguir fins sociais. Interferência direta vem sofrendo o ordenamento jurídico italiano, sobretudo dos atos internacionais pós-Maastricht, todos de viés neoliberal, que preconizam a tutela da concorrência e do mercado. Di Sciocio reconhece estar a submissão da programação pública ao controle comunitário, a fim de que conformar tais normas nacionais aos objetivos estabelecido nos tratados da União Europeia.²⁶

Hoje na perspectiva de Zuppetta, a União Europeia desenvolve funções típicas de um Estado regulador em virtude das políticas reguladoras em detrimento das políticas redistributivas e de despesa pública. A regulamentação através de redes europeias nacionais, é considerada uma verdadeira rede transnacional que conecta vários órgãos, no qual advém escolhas compartilhadas, para procurar preencher as deficiências dos Estados-membros, a fim de harmonizarem as disposições internas e comunitárias. A ideia de eficácia dessas instituições baseia-se nos já conhecidos fundamentos que se tratam de órgãos “neutros” e independentes, instituídos para tutelarem interesses econômicos sensíveis, quando são

25 CARDUCCI, op.cit., p. 108.

26 DI SCIASCIO, op.cit., p. 31.

liberadas atividades econômicas e serviços de interesse geral, a fim de intervir para corrigir as falhas de mercado.²⁷

De acordo com a repartição de competências previstas no Tratado de Lisboa, compete à União Europeia pelo exercício da competência partilhada a União Europeia e aos Estados-membros disciplinarem as políticas de coesão econômica, social e territorial (art. 4º, letra *c* do TUE). Nesse sentido, a União Europeia estabelece os parâmetros para o processo de programação e a coordenação setorial e territorial das intervenções da União no documento intitulado Quadro Estratégico Comum (art. 177 do TUE), que para a o período 2014-2020 está disciplinado no Regulamento geral nº 1.303/2013.

A política de coesão, acena Sciascio, é baseada em quatro importantes princípios: concentração, parceria (*partnership*), programação e adicionalidade (*addizionalità*), conforme já havia sido introduzido desde 1988 com o Regulamento da CEE nº20052.²⁸ De acordo com Rangone o direito comunitário constitui não apenas um parâmetro para avaliar a exigência de programação com base em critérios de necessidade, mas também define os critérios de legitimidade das técnicas através dos quais são alcançados os objetivos da programação econômica, territorial e social.²⁹

Não se pode olvidar que tais políticas de coesão social e econômica do Programa Europa 2020, financiada por diversos fundos europeus, estão paralelamente vinculadas com o cumprimento das metas de estabilidade fixadas pela União Europeia. Os Estados devem subscrever o Tratado sobre a estabilidade, sobre a coordenação e governança na União econômica e monetária aprovado pelo Conselho Europeu em 2012³⁰, pois somente

27 ZUPPETTA, Marialuisa. La regolazione del mercato interno: dalle Agenzie alle reti europee e (possibile) ritorno. In: RIVOSACCHI, Guido; ZUPPETTA, Mariluisa. *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione Europea*. Bari: Cacucci, p. 114-125, 2010.

28 DI SCIASCIO, op. cit., p. 6. Segundo Mauro Cappello, o princípio da adicionalidade “constituisce inoltre ad assicurare la continuità di un intervento pubblico nazionale anche successivamente all'erogazione di quello comunitario, proprio considerando che quest'ultimo non costituisce una sostituzione del primo.” CAPELLO, op. cit., p. 34.

29 RANGONE, N. *Le programazioni economiche. L'intervento pubblico tra economia e piani*. Bologna: Il Mulino, 2007 apud SCIASCIO, Alessandro F. Di. *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*. Torino: Giappichelli, p.6, 2015.

30 Art. 5º do Tratado: “Caso seja sujeita a um procedimento relativo aos défices excessivos ao abrigo dos Tratados em que se funda a União Europeia, uma Parte Contratante institui um programa de parceria orçamental e económica que especifique as reformas estruturais que tem de adotar e aplicar para assegurar uma correção efetiva e sustentável do seu défice excessivo. O teor e o formato desses programas são definidos no direito da União Europeia. A apresentação desses programas à homologação pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia, assim como o seu acompanhamento, terão lugar no âmbito dos procedimentos de supervisão em vigor ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.” Disponível em: <http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=7366>. Acesso em: 20 set 2015. Na Itália foi editada e Lei nº 01 de 2012 e a Lei nº 243, de 24 de dezembro de 2013 visam regulamentar o princípio do equilíbrio das contas introduzida na Constituição italiana.

poderão os Estados receber suporte financeiro europeu se se conformarem ao Mecanismo Europeu de Estabilidade se submeterem-se às medidas corretivas da Comissão. As medidas de boa governança são as conhecidas medidas de austeridade das finanças públicas, as quais tem suas bases no equilíbrio das contas públicas e redução do débito público.³¹

Além dessas metas de austeridade fiscal que corroem a soberania dos Estados na condução de sua política econômica também outros problemas adicionais poderão impactar nas políticas de coesão, pois os interesses econômicos liberais da União Europeia não poderão fechar os olhos à questão humanitária, visto a imigração acentuada de refugiados de países advindos sobretudo do norte da África e do Oriente Médio.

1.2 O desenvolvimento regional no Brasil

A desigualdade regional no Brasil é um problema existente de longa data em nosso território, mas que por muito tempo não havia recebido tratamento adequado, porque quando medidas eram tomadas, centralizavam-se na busca de soluções pontuais. O desenvolvimento regional passou a estar na pauta da política nacional formalmente a partir da Constituição de 1946, ao inserir no seu texto a criação e custeio de recursos federais para a correção das disparidades regionais.³²

Até o advento da Constituição de 1988 apenas algumas disposições esparsas referiam-se aos problemas regionais nas constituições precedentes, sempre com enfoque em problemas setorizados. Por isso, embora houvesse, por decisão política pontual de dar início a iniciativas governamentais, com a criação da Sudene, a alteração a ainda não configurava uma consciência política clara sobre o tema, pois se restringia à transferência de recursos federais para a solução de problemas pontuais tratados normalmente em programas setoriais.

A Constituição de 1988 é o primeiro diploma constitucional a prever a instituição pela União de regiões administrativas. Para tanto, a previsão do tema na Seção IV – Das Regiões, inserida no Capítulo VII – Da Administração Pública, pertencente ao Título III – Da Organização do Estado. É fato que embora tenha levado o tema como uma tarefa permanente do Estado, ainda assim permaneceu certa ênfase ou mesmo ligação entre o desenvolvimento regional e as regiões áridas do país, bem como o enfoque em atividades de fomento ao setor empresarial.

Apesar do avanço tímido, a constitucionalização das Regiões representou significativo avanço em comparação às Constituições

31 DI SCIASCIO, op. cit., p. 109.

32 HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, p. 360, 1995.

precedentes, visto que a matéria disciplinada no art. 43 da Constituição ganha maior relevância por estar estritamente compatibilizada com o mandamento contido no art. 3º, inciso III, da Constituição, porque é um dos objetivos da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades regionais e também por estar no elenco dos princípios da ordem econômica (art. 170, inciso VII).³³

Comenta Uadi Lammêgo Bulos, as regiões administrativas revestem-se de peculiaridades próprias na Constituição brasileira, pois não existe correspondente similar no direito constitucional comparado. Diferentemente das experiências em Estados Unitários (como, por exemplo, na Itália e na Espanha), não gozam os organismos regionais de competência legislativa no âmbito jurídico-formal. Estas estruturas criadas como autarquias pela União, tem entre outras atribuições, a função de articulação entre os demais entes da federação. A tendência do moderno federalismo, sob o prisma do cooperativo, é a de permitir a organização da Administração Pública Federal, sem que isso venha a acarretar interferência indevida na descentralização política e administrativa repartida na Constituição federal.³⁴

O objetivo de promoção da articulação da ação federal, a fim de nivelar as áreas prósperas e carentes, é uma das funções estatais de redução das desigualdades regionais. Cretella Júnior, com muita propriedade, alerta-nos que inúmeras vezes um dos complexos geoeconômicos e sociais está no limite entre Estados-membros. Nesse caso, demonstra-se a importância da articulação da União num mesmo complexo geoeconômico e social objetivando a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais.³⁵

A formulação e condução da política de desenvolvimento regional compete principalmente ao Ministério da Integração Nacional que compreende a formulação de planos e programas de desenvolvimento regional. Esta última competência foi parcialmente descentralizada para as superintendências de desenvolvimento regional, ou seja, existe a previsão no processo de planejamento a participação das autarquias através da iniciativa para a formulação dos planos de desenvolvimento para aquelas regiões nelas abrangidas. No entanto, a atribuição por elas desempenhadas

33 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, p. 358, 2008.

34 BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, p. 635-636, 2000. Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. Volume 3º. Tomo III. Saraiva: São Paulo, 1990. p. 263. SILVA, Ricardo Pinto da. Regiões Administrativas: regime jurídico constitucional. *Fórum Administrativo*. Belo Horizonte, n. 18, p. 5-6, ago 2002.

35 CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Vol. V. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 2.468-2.469. 1997. O rol de medidas elencadas no dispositivo constitucional comentado é enunciativo, pois, por obviedade, a constituição deve viabilizar a política, não substituí-la ou mesmo tolhê-la.

permanece diminuta, já que a palavra final dos planos de desenvolvimento regional é do Ministério da Integração Nacional (art. 25, inciso XIII e art. 27, inciso XIII, letras *a* e *b* da Lei nº 10.683/2003).

O planejamento de Estado no Brasil encontra fundamento no âmbito do Poder Executivo na Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, que regulamenta as disposições normativas organizadoras e disciplinadoras dos sistemas de planejamento e de orçamento federal. Segundo a referida lei ordinária, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal é o órgão responsável pelas atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos, programas e orçamentos na esfera federal (art. 3º). De acordo com o escopo da lei os planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico social são mero capítulo do plano plurianual. De acordo com a organização administrativa, o Ministério da Integração Nacional, por meio da unidade de planejamento e orçamento, faz parte do Sistema como órgão setorial. Verifica-se no âmbito dessa legislação a manutenção de um sistema fragmentado que não contribui para a construção de planos de desenvolvimento, mas para agregar programas com vieses orçamentários.

No planejamento no Estado federal brasileiro os entes políticos devem concorrer para o cumprimento dessa tarefa, com base no art. 24, inciso I, da CF, de acordo com a dimensão dos interesses pertinente a cada um deles.³⁶ Tais competências legislativas tem correlação estrita com o exercício das competências comuns, as quais estimulam a necessidade de cooperação entre os entes da federação para envidar esforços na persecução do desenvolvimento nacional equilibrado.

A ênfase dada à cooperação parte do pressuposto da interdependência entre as inúmeras matérias de competência comum, dificulta ou até mesmo impede a atribuição exclusiva ou mesmo preponderante por determinado ente da federação. Por isso, quando a Constituição prescreveu num artigo específico a previsão de matérias de interesse comum dos entes da federação, os cumprimentos dessas tarefas dependem de mecanismo de decisão participativa dos integrantes da Federação. Gilberto Bercovici e Siqueira Neto apontam dois momentos de decisão na cooperação tanto sob o prisma da decisão política como o da execução pela Administração Pública:

O primeiro se dá em nível federal, quando se determinam, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em nível estadual e regional, quando cada ente

36 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 53. Cf. BERCOVICI; SIQUEIRA NETO, op. cit., 2008.

federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades. Na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas.³⁷

O objetivo do desenvolvimento nacional como meta da ordem constitucional brasileira não será concretizado sem que haja um processo planejado de transformação social das estruturas organizacionais e institucionais do país. A coordenação política e a cooperação administrativa preconizada pela Constituição Federal dependem da atuação dos governos federal, distrital, estadual e municipal. Em que pese a diversidade das diferenças de desenvolvimento regionais, além das peculiaridades geográficas e culturais, sem dúvida, pela própria heterogeneidade da sociedade, os conflitos são inevitáveis próprio do regime democrático. Acima de tudo é essencial decisão política que, acima de interesses governamentais passageiros, busque consolidar uma política de Estado.

Mesmo sendo naturais os conflitos em regime democrático numa forma federativa de Estado, os esforços deveriam ser voltados para arregimentar consensos no sentido da construção do desenvolvimento nacional. A ferramenta de atuação do Estado perpassa pelo planejamento, principalmente quando a Constituição propugna por um federalismo cooperativo e opta por um modelo de Estado desenvolvimentista. Diante das diversidades dos interesses em debate, a União não exerce supremacia, mas tem a competência de coordenar e articular as ações políticas, para que a implementação possa ser executada por todos os entes políticos.

É fato que o cenário das desigualdades regionais se alterou no decurso do tempo, tendo em vista diversos fatores, políticos, econômicos e sociais que afetam diretamente o complexo geoeconômico e social. Tânia Bacelar de Araújo faz um diagnóstico dessa realidade de inserção seletiva, a partir das tendências de mercado que aprofundam as diferenciações regionais herdadas e fragmentam as regiões do país. Mesmo assim, constata que o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste atuais não são os mesmos dos anos sessenta. As formas da intervenção do Estado no domínio econômico, fundada em estímulos fiscais e financeiros, da aplicação de investimentos estatais e da implantação da infraestrutura modificaram cada região, articulando e desarticulando os espaços, bem como promovendo novas integrações, que não podem ser esquecidas ao rever as formas de atuação do Estado na economia.³⁸

37 BERCOVICI; SIQUEIRA NETO, op. cit., 2008.

38 ARAÚJO, op. cit., p. 129.

O desafio do planejamento regional atualmente ainda é viabilizar a organização de uma nova política de desenvolvimento constituído pela redução das desigualdades regionais, que concilie muitas vezes interesses conflitantes no que se refere a melhoria das condições sociais (níveis de renda, oportunidades de trabalho das populações regionais), cujo objetivo é sem dúvida primar pela igualdade, e, conjuntamente promover a montagem e ampliação da base econômica regional, para que tenha capacidade de competir no mercado nacional e no mercado internacional.³⁹

A questão regional no Brasil não se restringe às conhecidas “regiões-problema”, porquanto existem desigualdades regionais em outras regiões do Estado, não se limitando àquelas que a União decidiu recriar as autarquias de desenvolvimento regional (Norte – SUDAM, Centro-Oeste – SUDECO, Nordeste – SUDENE). Particularmente sobre as atribuições dos organismos regionais, critica Fábio Konder Comparato antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, ao comentar sobre o Projeto da Constituição, as atribuições ficaram reduzidas, pois teriam atribuição meramente executiva, sem competência para aprovar os planos regionais que ficaram no âmbito do Poder Executivo Federal.⁴⁰ Outro ponto relevante, independentemente dessa observação lançada pelo ilustre professor, consiste na necessidade de retomar o planejamento que vise elaborar planos regionais que estejam integrados ao plano nacional de desenvolvimento econômico e social. É importante salientar que nesse processo a tomada de posicionamento político da União é essencial para que estabeleça condições favoráveis para integração das regiões em desenvolvimento.

A leitura da questão regional não pode estar dissociada do Estado Social, entendido como sinônimo de Estado intervencionista segundo a concepção de Bercovici e Siqueira Neto, pois a atuação concatenada dos entes políticos influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo cooperativo. As tensões naturais desse federalismo são resolvidas em grande parte se houver a colaboração e atuação conjunta entre os entes da federação, sempre assentada na forma democrática de governo. Um dos grandes problemas é a ausência de atuação uniformizada e harmônica dos entes da federação, que pode ser superado com cooperação diante das necessidades de homogeneização, sem a qual poderá culminar na recorrente centralização tão conhecida na história política brasileira⁴¹, ou

39 ARAÚJO, op.cit., p. 133-134.

40 COMPARATO, Fábio Konder. *Para Viver a Democracia*. São Paulo: Brasiliense, p. 122, 1989.

41 BERCOVICI; SIQUEIRA NETO, 2008. Luis Fernando Coelho também segue a mesma noção de Estado Social dos autores em referência: “A noção de Estado Social subsidiou o novo conceito de constituição, pois a própria estrutura normativa constitucional foi alterada, quando tarefas e programas sociais foram impostos aos Estados para a realização de objetivos em prol da coletividade.” COELHO, Luis Fernando. *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*. Curitiba: Juruá, p. 109, 2006.

até mesmo pela falta de cooperação reverter o processo de redução das desigualdades regionais.

2 APROXIMAÇÕES COMPARATIVAS ENTRE AS INSTITUIÇÕES NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA PARA A CONSECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No âmbito do Estado brasileiro, a consolidação do federalismo cooperativo está imbricada com as aspirações de desenvolvimento regional das distintas áreas que integram o imenso território para que estabeleça o planejamento do desenvolvimento nacional. O problema da dependência econômica das regiões em face de outras, as assimetrias nas relações entre regiões revelam o quadro secular de sérias desigualdades regionais, acentuado por ainda haver traços de uma economia caracterizada pela heterogeneidade estrutural.

Ainda que o texto constitucional tenha previsto em diversos artigos sobre a competência da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento⁴², estabelece formas jurídicas para que as políticas de desenvolvimento orientem as ações governamentais do poder público. Não é isso que diversos autores constatam analisando o direito posto.

O plano no Estado brasileiro encontra sérios entraves que nascem da própria dificuldade de articulação institucional internamente diante da falta de referência da coordenação das decisões que deixou de estar enfeixado na Presidência da República, para uma estrutura fragmentada. A Lei nº 10.180.2001 instituiu o Ministério do Planejamento como órgão central do sistema de planejamento, mas, por ser uma pasta que se encontra no mesmo nível das demais não contribui para a superação da fragmentação do sistema vigente.

42 Título III - Da Organização do Estado, Capítulo II - Da União, art. 21, inciso IX "compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; Art. 23 É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 1º Lei complementar disporá sobre: I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento; II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes[...];Título VI - Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II - Das Finanças Públicas, seção II - Dos Orçamentos, art. 165, §4º "Os planos e programas nacionais e regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional"; Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I - Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, art.174, inciso IV.

Embora os esforços de aprimoramento do PPA, não houve mudança no panorama das ações governamentais segmentadas, porquanto ainda não alcançou a almejada obtenção da eficácia global, ainda que existam pontos de contato entre alguns programas. Por exemplo, no PPA 2012-2015 Ronaldo Coutinho Garcia aponta que os macrodesafios ou macroproblemas não foram detalhadamente abertos em seus elementos constitutivos, a fim de tornar possível a programação de ações de diversos tipos e naturezas e pudesse enfrentar os problemas prementes. Ou seja, não existe orientação para a elaboração dos programas nem o estabelecimento dos objetivos e acentua que os programas contidos no plano já existiam anteriormente ao estabelecimento dos macrodesafios.⁴³

Se existem sérias deficiências no âmbito da União, os problemas não são diferentes nos Estados. O quadro heterogêneo no cenário nacional, principalmente pela ausência de cultura de planejamento de longo prazo, identifica-se apenas alguns casos isolados de planejamento ante o que compromete sobremaneira a possibilidade de coordenação interfederativa de planos regionais de desenvolvimento, e, em razão das alternâncias políticas mesmo em Estados que instaram o planejamento, mesmo assim estão sujeitos a retrocessos.⁴⁴

Na perspectiva da União Europeia a questão das desigualdades regionais, por sua vez, está diretamente vinculada com a interconexão entre os ordenamentos estatais e o europeu. Não se trata apenas de observar as relações entre União e Estados membros sobre a perspectiva da soberania compartilhada. Mesmo com o Tratado de Lisboa que alterou o paradigma clássico “unidade na diversidade” para o funcionalista da “diversidade na unidade”⁴⁵, não modificaram a situação precedente, porquanto as competências apenas racionalizaram o sistema anterior.⁴⁶

O constitucionalismo multinível, de acordo com a proposta do caráter funcional do sistema de competência europeu, por colocar a negativa de hierarquia como princípio de ordenação com os níveis constitucionais pôs em crise a construção jurisprudencial sobre a qual fundava-se a unidade

43 GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O que não é e o que pode ser. In. CARDOSO Jr, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Livro 1. Brasília: IPEA, p. 71-72, 2015.

44 CARNEIRO, Ricardo. PPA's estaduais em perspectiva comparada: processos, conteúdos e monitoramento. In. CARDOSO Jr, José Celso; DOS SANTOS, Eugênio A. Vilela (org). *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Livro 2. Brasília: IPEA, p. 273-302, 2015.

45 CANTARO, Antonio. *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona. Torino: Giappichelli, p. 17, 2010.

46 BUELGA, Gonzalo Maestro. *El sistema de competencias en la Constitución económica europea: Unión y Estados miembros*. Revista de Derecho Constitucional Europeo. Disponível em: <<http://www.ugr.es/~redce/REDCE5/articulos/03gonzalomaestrobelga.htm>>. Acesso em: 20 set. 2015.

e autonomia. A unidade dos ordenamentos nacionais e o europeu, de acordo com o sistema comunitário europeu atual, prima por um “espaço jurídico de participação e decisão consorcial”. A existência do princípio da subsidiariedade apesar de alcançar posição de destaque não norteia as questões que envolvem a tutela do mercado único⁴⁷. A aplicação desse princípio aparece como princípio marginal no ordenamento comunitário em assuntos de política econômica, porquanto a garantia do mercado é o critério material de delimitação de competências exclusivas, o qual compõe o núcleo duro da União Europeia.⁴⁸

As competências exclusivas visam garantir a conformação física do espaço econômico unificado, que compreende a união aduaneira, o estabelecimento de regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno, a política monetária para os Estados-membros cuja moeda seja o euro e a política comercial comum (art. 3º, nº 1, letras *a a c e e* do Tratado de Lisboa).⁴⁹ No âmbito da política monetária, que está sob a égide do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), dirigido pelo Banco Central Europeu (BCE), deverão os Estados-membros compatibilizar suas legislações nacionais com os Tratados e Estatutos do SEBC e do BCE (art. 131 do Tratado de Lisboa).

A economia social de mercado proposta no Tratado da União Europeia desnaturou as regras de intervenção do poder público. Sobre o plano conceitual a estratégia das instituições comunitárias é a reproposta de um modelo econômico assentado no princípio do *laissez-faire*. Esse princípio manifesta-se na orientação das leis da Comissão que estão fundadas segundo Gaetano Bucci e Luciano Patruno na economia de mercado (princípio econômico) e no princípio da não intervenção estatal (princípio político). Os autores informam que as políticas comunitárias se aproximam ao pensamento de Hayek de *Rule of Law*, e o papel do Estado é

47 Art. 5º

[...]

3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União. Cf. UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa*. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf>. Acesso em: 20 set 2015.

48 BUELGA, Gonzalo Maestro. *El sistema de competencias en la Constitución económica europea: Unión y Estados miembros*. Revista de Derecho Constitucional Europeo. Disponível em: <<http://www.ugr.es/~redce/REDCE5/articulos/03gonzalomaestrobelga.htm>>. Acesso em: 20 set. 2015.

49 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa*. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.

de neutralidade em relação ao mercado, mas de intervenção na sociedade, para conduzi-la em direção ao mercado.⁵⁰

Segundo Gonzalo Maestro Buelgo a União Europeia provocou, por consequência da integração sucessiva ao Tratado de Maastricht, a erosão do modelo constitucional do Estado social dos Estados membros. Vê-se na diferenciação competitiva como forma de integração interterritorial na base da assimetria pretende a integração econômica europeia. Portanto a assimetria como princípio ligado ao mercado, que demonstra estar na construção política da União Europeia, a economia assume posição preferencial do processo de integração.⁵¹

Aproximando-se a questão regional sob perspectiva normativa brasileira e europeia, a Constituição brasileira estabeleceu as bases para um projeto nacional de desenvolvimento que não tem a preponderância do livre mercado e livre concorrência, em que pese as diversas mutilações sofridas por inúmeras emendas constitucionais. A divisão de competências na Constituição brasileira estabelece que haja coordenação nas decisões políticas de desenvolvimento entre os entes federativos. No federalismo cooperativo assentado no ordenamento jurídico constitucional, a União possui a função coordenadora, não centralizadora, a fim de haja convergência entre os interesses regionais e os interesses nacionais. Nesse ponto a repartição de competências não adere a teorias liberais (ou neoliberais) sobre o federalismo, na qual o princípio da subsidiariedade ganha destaque. Enfatiza-se que esse princípio conduz os entes políticos a cumprir suas funções na sua esfera de atuação, e a ação estatal ficar limitada pelo exercício da descentralização e desestatização, de modo a impedir a interferência do poder central.⁵²

A justiça social no Brasil, assentada no *caput* do art. 170 da Constituição Federal, não está assentada na preferência ou preponderância pelo primado do livre mercado e na livre iniciativa. Ainda que as assimetrias estejam presentes no sistema de produção capitalista, a redução das desigualdades regionais não afasta a persecução do desenvolvimento econômico e social. Segundo pensamento de Eros Grau a justiça social

50 BUCCI, Gaetano; PATRUNO, Luciano. *Riflessioni sul c.c. modello sociale europeo, sull'Europa "sociale" dei capi di governo e sul mutato rapporto tra costituzione ed economia*. Disponível em: < <http://www.costituzionalismo.it/docs/modellosocialeeuropeo.pdf>>. Acesso em: 20 set 2015. Cf. MONTANI, Guido. Neoliberalismo, federalismo e democrazia. *Rivista di Cultura e Politica*. Milano: Il Mulino, n. 6, p. 1019-1026, novembro-dicembre 2013.

51 BUELGA, Gonzalo Maestro. La crisi dell'Integrazione: economica e costituzionale. In: CANTARO, Antonio (org). *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisboa*. Torino: Giappichelli, p. 42-43, 2010.

52 BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, p. 169, 2003.

vai além da repartição do produto econômico a nível pessoal, pois inclui a repartição do produto econômico inspiradas não somente em razões micro, mas também macroeconômicas.⁵³

Quando se opta pela redução do espaço da política buscando-se limitar as atividades estatais ao mínimo, considerando-se a ausência de racionalidade dos poderes públicos nos momentos de crise política, conduz, em nome da neutralidade e da imparcialidade dos órgãos técnicos, para o afastamento das escolhas do espaço democrático para que as decisões exclusivamente sejam preponderantemente técnicas.⁵⁴

Quer seja no âmbito da União Europeia ou no Brasil, as políticas de longo prazo, além de nacionais, reconhecidamente também têm repercussão nas esferas regional e local. Lembre-se que a União Europeia detém personalidade jurídica internacional, mas não é uma entidade soberana, mas de acordo com seu propósito, levou à transformação das constituições econômicas do Estado social dos Estados membros. A tensão entre as constituições econômicas dos Estados membros e da União Europeia revelam a proposta de governança da União Europeia que, nas palavras de Gonzalo Maestro Buelga é a de um “gobierno-débil-control fuerte”.⁵⁵ No Brasil, o estado de desarticulação dos entes políticos que acabou por criar um Estado esquizofrênico (Bercovici), manterá no âmbito doméstico além de um governo fraco, um controle também fraco.

Não se pode olvidar que tais políticas de coesão social e econômica financiada por diversos fundos europeus estão paralelamente vinculadas com o cumprimento das metas de estabilidade fixadas pela União Europeia. Os Estados devem subscrever o Tratado sobre a estabilidade, sobre a coordenação e *governance* na União econômica e monetária aprovado pelo Conselho Europeu em 2012. Somente poderão os Estados receber suporte financeiro europeu com o Mecanismo Europeu de Estabilidade se houver a convergência com os comportamentos virtuosos previstos nesse tratado. As medidas de boa governança são as conhecidas medidas de austeridade das finanças públicas, as quais tem suas bases no equilíbrio das contas públicas e redução do débito público.⁵⁶

53 GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 9. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 208.

54 BERCOVICI, Gilberto. Estado, Planejamento e Direito público no Brasil Contemporâneo. In. CARDOSO Jr., José Celso; DOS SANTOS, Eugênio A. Vilela (org.). *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: IPEA, p. 28, 2015.

55 BUELGA, Gonzalo Maestro. El sistema de competencias en la Constitución económica europea: Unión y Estados miembros. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. Disponível em: <<http://www.ugr.es/~redce/REDCE5/articulos/03gonzalomastrobuelga.htm>>. Acesso em: 20 set. 2015.

56 DI SCIASCIO, op. cit., p. 109.

Afirma Di Sciascio que as políticas de coesão não estão sendo suficientes para realizar uma plena regionalização ou integração na Europa, pois são evidentes as profundas diferenças e desigualdades de riquezas. Outro ponto está na forma de organização dos Estados, porque ainda permanecem diferenças entre as formas de articulação territorial nos Estados-membros. No âmbito dos modelos de governo regional existem diversidades nas suas estruturas institucionais, nas suas demandas sociais e culturais. Destaca-se, sob o aspecto econômico, a marca das diferenças dos níveis de renda, de taxa de ocupação nos setores produtivos, que são alguns dos indicadores que permitem demonstrar a diversidade entre as regiões mais desenvolvidas das menos desenvolvidas.⁵⁷

Paolo Giannatale e Francesco Passarelli já em 2011, antes mesmo do aprofundamento da crise grega em 2015, já acenavam que a submissão à política fiscal restritivas estabelecidas pelos parceiros europeus. O pano de fundo está na perda da soberania econômica e na capacidade de escolha de modelo de desenvolvimento social pelo Estado. Nesse contexto, frisam os autores italianos que o caso grego

*dimostra che l'integrazione economica europea non comporta automaticamente l'adozione di un modello sociale unico e standardizzato. Quello che c'è da aspettarsi per i prossimi decenni non è una convergenza del modello sociale greco verso quello tedesco, bensì una progressiva divergenza.*⁵⁸

Esse cenário também vem sofrendo Portugal e Espanha devido ao forte déficit público acompanhado por ausência de crescimento. No caso italiano, privilegia-se a contenção do déficit em presença de um elevado débito público. O governo italiano conteve despesas mais produtivas, como em pesquisa e instrução para enfrentar a desocupação com medidas sociais. Diante desse contexto socioeconômico veem Giannatale e Passarelli dificuldade diante da presença de elevado débito conjugado com estabilidade financeira e crescimento.⁵⁹

Mesmo diante das diversidades num Estado de proporções continentais como o brasileiro, não se pode pretender absorver o modelo de desenvolvimento econômico social europeu. O mais importante é compreender, visto de fora, os contornos das normas jurídicas europeias, a sua base ideológica, e os impactos diretos nas constituições dos Estados

57 DI SCIASCIO, op. cit., p. 65.

58 GIANNATALE, Paolo di; PASSARELLI, Francesco. La crisi economica e la crisi di un modello europeo di economia sociale di mercato. In: GARGIULO, Pietro. *Politica e Diritti Sociali nell'Unione Europea. Quale Modello Sociale Europeo?* Napoli: Editoriale Scientifica, p. 31, 2011.

59 GIANNATALE, op. cit., p. 32.

membros, sobretudo quando se abre mão de competências soberanas. À medida que foram ampliadas as atribuições da política econômica e monetária na União Europeia foram afastados os mecanismos políticos estatais que orientam o sistema econômico, para um modelo que opta por um intervencionismo fraco que vá ao encontro com centralidade e autonomia do mercado.⁶⁰ Por isso é importante identificar não somente as matérias, a extensão na distribuição de competências do constitucionalismo multinível. No Estado brasileiro se se seguisse por este caminho significaria decretar a morte de qualquer possibilidade de introduzir o projeto nacional de desenvolvimento, porquanto inviabilizaria o planejamento da atuação estatal e a própria ideologia constitucional adotada, como ocorreu com as constituições sociais europeias.⁶¹

3 CONCLUSÕES

A aproximação da abordagem jurídica do desenvolvimento regional na perspectiva da legislação brasileira e na comunitária sob a perspectiva macroinstitucional e em segundo plano, na perspectiva mesoinstitucional permite recolher observações sobre a ambiguidade do tema do desenvolvimento regional conforme a ideologia que permeia a legislação tratada.⁶²

Os objetivos positivados em textos normativos poderão permanecer no plano de difícil persecução, se estiver alinhada ao pensamento econômico que lhe dá sustentação que afasta do debate político determinadas questões econômicas. Isso não significa entender que o Estado interventor seja um Estado que submeta a sociedade sob a força de poder político institucionalizado, na pretensão de reviver o Leviatã, mas permitir trazer os conflitos existentes no espaço público (J. Habermas) para o Estado.

60 BUELGA, Gonzalo Maestro. El sistema de competencias en la Constitución económica europea: Unión y Estados miembros. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. Disponível em: <<http://www.ugr.es/~redce/REDCE5/articulos/03gonzalomaestrobuelga.htm>>. Acesso em: 20 set. 2015.

61 Sobre esse ponto específico comentam Gaetano Bucci e Patruno Luciano: "La politica disegnata nei Trattati non è <acquietata col mondo>. Il mercato unico non esite, infatti, né << in natura, né in Europa: bisogna crearlo, spianando muraglie, rompendo bardature nazionali, resistenze sociali>. I <<tratti dirigitici>> della politica e la <<centralità assegnata al momento istituzionale>>, nelle previsioni dei trattati comunitari, provocano un paradossale rovesciamento dei contenuti dell'art. 3 della Costituzione italiana. Parafrasando il noto dettato costituzionale italiano, si potrebbe dire che <<è compito della Comunità europea rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'egualianza di merci, persone, servizi, e capitali, impediscano il pieno sviluppo del mercato unico>>". BUCCI, Gaetano; PATRUNO, Luciano. *Riflessioni sul c.c. modello sociale europeo, sull'Europa "sociale" dei capi di governo e sul mutato rapporto tra costituzione ed economia*. Disponível em: <<http://www.costituzionalismo.it/docs/modellosocialeeuropeo.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

62 Cf. BUCCI, Maria Paula. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica para as Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 205.

A divisão de competências isoladamente não traduz maior ou menor amplitude do exercício democrático se visto isoladamente do conteúdo que compreende a referida repartição. O federalismo cooperativo assume no Estado brasileiro a relevância da União no exercício da competência de coordenar e orientar o planejamento de desenvolvimento regional, ao passo que na União Europeia, a desconstrução das constituições sociais dos Estados-membros, conforma a opção pelos seus integrantes por políticas de desenvolvimento regional em conformidade com as normas jurídicas comunitárias.

Mesmo que tenhamos uma Constituição que prima pela implementação do projeto nacional de desenvolvimento, se não houver decisões políticas convergentes nas diversas esferas da federação, no plano da eficácia social, permanecerá estéril, adiado permanentemente para o futuro.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

ANCEL, Marc. *Utilidade e Métodos do Direito Comparado*. Elementos de introdução geral ao estudo comparado dos direitos. Porto Alegre: SAFE, 1980.

BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O art. 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: Fórum, n. 6, ano 2, abril 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=54059>>. Acesso em: 12 maio 2009.

_____. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Brasil para Todos*. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 01 jun. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. *PPA 2016-2019 Mensagem Presidencial*. Brasília: 2015.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BUCCI, Gaetano; PATRUNO, Luciano. *Riflessioni sul c.c. modello sociale europeo, sull'Europa "sociale" dei capi di governo e sul mutato rapporto tra costituzione ed economia*. Disponível em: <<http://www.costituzionalismo.it/docs/modellosocialeeeuropeo.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari (coord.). *Políticas Públicas*. Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUELGA, Gonzalo Maestro. El sistema de competencias en la Constitución económica europea: Unión y Estados miembros. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. Disponível em: <<http://www.ugr.es/~redce/REDCE5/articulos/03gognzalomaestrobuelga.htm>>. Acesso em: 20 set. 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2000.

CAPELLO, Mauro. *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2015.

CARDOSO Jr, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Livro 1. Brasília: IPEA, 2015.

CARDOSO Jr., José Celso; DOS SANTOS, Eugênio A. Vilela (org). *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Livro 2. Brasília: IPEA, 2015.

COELHO, Luis Fernando. *Direito Constitucional e Filosofia da Constituição*. Curitiba: Juruá, 2006.

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

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. vol. V. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA E BRASIL. *Regional Policy in the European Union and Brazil: an evaluation of regional development funds in Brazil*. Brasil: MPOG, 2011.

GARGIULO, Pietro. *Politica e Diritti Sociali nell'Unione Europea. Quale Modello Sociale Europeo?* Napoli: Editoriale Scientifica, 2011.

GUIMARÃES, João Carlos R; RABELO, Raquel A. *Diferenças de Renda, Emprego e Desigualdade entre os Municípios Brasileiros no Período de 1991 a 2000*. Texto para discussão nº 1.250. Brasília: IPEA, p. 29, dezembro de 2006.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1962.

NUNES, António José Avelãs. *Constituição Europeia: a constitucionalização do neoliberalismo*. Coimbra: Boletim de Ciências Econômicas, volume XLVIII, p. 311-417, 2005.

RIVOSECCHI, Guido; ZUPPETA, Marialuisa. *Governo dell'Economia e Diritti Fondamentali nell'Unione Europea*. Bari: Caccuci, 2010.

SCIASCIO, Alessandro F. Di. *La politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*. Torino: Giappichelli, 2014.

SPECIALE PROGRAMMAZIONE 2014-2020. *Una PA per la crescita*. Roma: fev 2013. Disponível em: <<http://www.dps.gov.it/it/pongat/comunicazione/Newsletter/>>. Acesso em 07 set 2015.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária*. Disponível em: <Disponível em: <http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=7366>. Acesso em: 20 set 2015.

VATAMAN, Dan. *History of the European Union*. LESIJ nº XVII, vol.2/2010, p. 128. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1787850>>. Acesso em: 03 set 2015.

