

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS – PPGCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITO ECONÔMICO

JACYARA FARIAS SOUZA

A COEXISTÊNCIA DAS MICRORREGIÕES NO FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA
ANÁLISE CONTRIBUTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL

JOÃO PESSOA
2009

JACYARA FARIAS SOUZA

A COEXISTÊNCIA DAS MICRORREGIÕES NO FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA
ANÁLISE CONTRIBUTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Hertha Urquiza Baracho

JOÃO PESSOA
2009

JACYARA FARIAS SOUZA

A COEXISTÊNCIA DAS MICRORREGIÕES NO FEDERALISMO BRASILEIRO:
UMA ANÁLISE CONTRIBUTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
REGIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Banca Examinadora:

Data de aprovação: _____

Prof.^a Dr^a. Hertha Urquiza Baracho
Orientadora
Universidade Federal da Paraíba

Examinador externo

Examinador interno

Ao meu pai, que apesar de não estar presente no meu convívio diário me vigia lá do céu.

À minha amada mãe pelos cuidados a mim dirigidos e especialmente durante todo esse curso, quando me compreendia e amava mesmo se não era possível fazê-lo.

Minha gratidão:

A Deus, por criar os sonhos e torná-los possíveis.

A Jesus e a Maria por ter me ensinado que a paciência tudo alcança.

A João Bosco Marques de Sousa Júnior, por seu carinho.

À minha irmã, Janny Eyry e ao meu sobrinho José Victor, que apesar da distância estão presente diuturnamente no meu coração.

À amiga Giorgia pelo incentivo, apoio e atenção constante durante todo o curso.

Aos queridos amigos Tiago e Matilde por terem me recebido como parte integrante de suas famílias com tanto carinho.

A Trajano e Camila, amigos que tenho como irmãos, pelo carinho vivenciado numa amizade tão sincera.

AGRADECIMENTOS

À querida orientadora Dra. Hertha Urquiza Baracho que com paciência, cuidado e atenção diuturna me ajudou na construção de todo trabalho, e principalmente, no meu crescimento profissional e humano, com as novas experiências transmitidas.

A todos os colegas do Mestrado, pelo companheirismo compartilhado durante todo o curso, comprovando mais uma vez que a vida só tem sentido na partilha das experiências.

Com todo o carinho, dedico também a todos que integram o Programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências Jurídicas da UFPB, na pessoa da Professora Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa que com apreço e diligência coordenou, na sua gestão, as atividades dessa pós-graduação.

Aos meus colegas de trabalho da UFCG/CCJS, na pessoa da Professora Maria Marques Moreira (Gracinha) pelo incentivo e compreensão.

Aos servidores da USP (Largo São Francisco) e da FEA (Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade) pela acolhida e ajuda calorosa durante a realização das pesquisas.

A todos os servidores do IBGE, agência de Pombal-PB e Sousa-PB, na pessoa de César Patrício Rosa, pela disponibilidade e atenção no fornecimento de dados e demais informações para a feitura do trabalho

A todos os meus alunos que a cada dia me fazem sentir que a docência não é um ofício efêmero, e sim uma missão para a vida inteira.

Enfim, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a feitura deste trabalho e que fazem da minha vida inesquecíveis momentos de alegria.

“A ideia de que o desenvolvimento social de um país acontece no mesmo ritmo em que se desenvolve economicamente não é real. O desenvolvimento social depende não só do desenvolvimento econômico, mas de um projeto específico socialmente destinado”.

(Pe. Fernando Bastos de Ávila, S.J.)
Sacerdote e Professor

RESUMO

Na presente dissertação busca-se analisar os princípios norteadores da federação brasileira e o seu relacionamento com os organismos de cunho regional, em especial as microrregiões. Para tanto, abordam-se os mecanismos instituidores, o disciplinamento legal e os instrumentos da gestão microrregional, bem como os elementos fomentadores do desenvolvimento econômico, tomando como base as microrregiões nordestinas, notadamente a microrregião de Sousa (Paraíba). A metodologia utilizada para a realização da pesquisa é de cunho bibliográfico, pautada em incursões realizadas na doutrina e em periódicos nacionais, bem como teorias estrangeiras que versam sobre a temática. Para o estudo da divisão regional brasileira manejam-se dados e informações coletadas junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao Ministério da Integração Nacional, como também em órgãos estaduais, como o Instituto de Desenvolvimento Estadual e Municipal da Paraíba (IDEME) e a Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão da Paraíba (SEPLAG/PB), que cuidam da gestão de dados atinentes ao desenvolvimento econômico municipal e estadual. A investigação é documentada em quatro capítulos: *a priori*, estuda os moldes do federalismo norte-americano, especialmente o cooperativista, em suas contribuições para o federalismo nacional. *A posteriori*, revelam-se as facetas do regionalismo e seus aportes ao modelo federal, como também as políticas desenvolvimentistas nacionais e o papel desempenhado pelas microrregiões brasileiras, notadamente as nordestinas, e sua importância para o desenvolvimento econômico regional. Constatou-se, portanto, que a coexistência das microrregiões brasileiras fomenta o desenvolvimento econômico regional, uma vez que, por meio destas entidades administrativas regionais, se garante de forma coordenada e eficaz a execução das políticas econômicas entre os entes federados de cunho central, estaduais e locais. Verificou-se também que os índices elevados de regionalização alavancam o desenvolvimento econômico dos Estados e, conseqüentemente, o nacional. Na microrregião de Sousa, tomada como parâmetro para a análise dos indicadores desenvolvimentistas, apurou-se que a instalação de pólos educacionais proporcionou a ampliação dos investimentos econômicos na região como, também os estudos de prospecção para a futura exploração do petróleo e seus derivados. Como elementos obstaculizadores, considera-se que nas microrregiões nordestinas os fatores climáticos, pluviométricos e as políticas públicas que são aplicadas desordenadamente, principalmente pela má gestão dos dirigentes públicos, atrasam o desenvolvimento econômico regional.

Palavras – chave: Microrregiões. Federação. Desenvolvimento econômico

ABSTRACT

In this essay seeks to examine the principles of the Brazilian federation and its relationship with the nature of regional bodies, in particular micro. Thus, deals with the mechanisms settler, the legal discipline and tools of micro management, developers and those elements of economic development, taking as base the microregions northeastern, especially the microregion of Sousa (Paraíba). The methodology used to conduct the study of nature is bibliographic, based in raids carried out in doctrine and in national journals, and foreign theories that deal with the issue. To study the regional division is Brazilian handle data and information collected from the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), the Ministry of National Integration, as well as state bodies such as the Instituto de Desenvolvimento Estadual e Municipal da Paraíba (IDEME) and the Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão da Paraíba (SEPLAG/PB), that take care of the management of data pertaining to municipal and state economic development. The research is documented in four chapters: first study the patterns of the American federalism, particularly the cooperative in their contributions to the national federalism. Before, there are some facets of regionalism and its contributions to the federal model, as well as national development policies and the role played by Brazilian microregions, especially the Northeast, and its importance for regional economic development. It is, therefore, that the coexistence of micro Brazilian foster regional economic development because, through these regional administrative bodies, is to ensure a coordinated and effective implementation of economic policies between the central nature of federal entities, state and locations. It was also noted that the high levels of leverage regional economic development of states and therefore the country. In microregion of Sousa, taken as a parameter for analysis of development indicators, it was found that the installation of poles provided the educational expansion of economic investments in the region as well as studies of exploration for future exploitation of oil and its derivatives. As hindering factors, it is considered that in the northeastern micro climatic factors, rainfall and the public policies that are applied inordinately, especially by the poor management of public leaders, obstruct economic development regionally.

Keywords: Microregions. Federation. Economic development.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Mesorregiões Diferenciadas.....	127
Tabela 2 - Sub-regiões selecionadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.....	128
Tabela 3 - Unidades Federadas que compõem a Região Nordeste.....	154
Tabela 4 - Microrregião de Sousa	161
Tabela 5 - Mesorregiões Geográficas Brasileiras.....	192
Tabela 6 - Microrregiões Geográficas Brasileiras	196

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

§	Parágrafo(s)
AC	Acre
ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
AI	Atos Institucionais
AL	Alagoas
AM	Amazonas
ANP	Agência Nacional do Petróleo
AP	Amapá
APLs	Arranjos Produtivos Locais
APUD	Citado por
BA	Bahia
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento
CACEX	Carteira do Comércio Exterior
CCJS	Centro de Ciências Jurídicas e Sociais
CCTA	Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar
CE	Ceará
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGP	Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra a Seca
DF	Distrito Federal
EUA	Estados Unidos da América
EC	Emenda Constitucional
ES	Espírito Santo
ET AL.	E Outros

FAC	Fundo de Ação Comunitária
FCO	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDE	Fundo de Desenvolvimento do Estado da Paraíba
FEA	Faculdade de Economia, Contabilidade e Administração da USP
FGP	Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas
FINOR	Fundo de Investimento no Nordeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Nordeste
FNE	Fundos Constitucionais de Financiamento da Região Nordeste
FNO	Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte
FPM	Fundo de Participação Municipal
GO	Góais
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEME	Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
IPI	Imposto sobre Produção Industrial
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRSF	Integração do Rio São Francisco
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LSPA	Levantamento Sistemático da Produção Agrícola
Nº	Número
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
ONGs	Organizações Não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

P.	Página(s)
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento Econômico
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAM	Pesquisa de Agricultura Municipal
PB	Paraíba
PDS	Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S/A
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPP	Pesquisa da Pecuária Municipal
PPPs	Parcerias Público-Privadas
PR	Paraná
PSD	Partido Social Democrata
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RIDEs	Regiões Administrativas de Desenvolvimento
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RJ	Rio de Janeiro
RO	Rondônia
RR	Roraima
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAG/PB	Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão
SEPLAN/PB	Secretaria Planejamento e da Coordenação Geral
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SNIDR	Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional

SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento para a Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	Superintendência de Desenvolvimento do Sul
SUDEVALE	Superintendência do Vale do São Francisco
SUFRAMA	Superintendência de Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus
SUMOC	Superintendência do Comércio Exterior
TO	Tocantins
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UATA	Acadêmica de Agronomia e Tecnologia de Alimentos.
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USP	Universidade de São Paulo
V.	Volume

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO	20
2.1 O NASCIMENTO DO ESTADO FEDERAL	21
2.2 ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO ESTADO FEDERAL.....	32
2.3 A INFLUÊNCIA DOS REGIMES POLÍTICOS, DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DO SISTEMA REPUBLICANO NA ESTRUTURA FEDERAL.....	37
2.4 AS FASES DO FEDERALISMO NORTE-AMERICANO: O DUAL, O COOPERATIVO E O <i>NEW FEDERALISM</i>	45
3. REGIONALISMO E FEDERALISMO: AS NOVAS FEIÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988	57
3.1 REGIONALISMO: ORIGEM, EVOLUÇÃO HISTÓRICA E SEUS FUNDAMENTOS BASILARES	57
3.2 FEDERALISMO <i>VERSUS</i> REGIONALISMO: REALIDADES DISTINTAS E COMPLEMENTARES	64
3.3 O FEDERALISMO BRASILEIRO NA REDEMOCRATIZAÇÃO DOS ANOS 80 E O REGIONALISMO NORDESTINO	67
3.4 PRECEDENTES HISTÓRICOS DAS REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO E SUA CARACTERIZAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	78
3.5 A ESTRUTURAÇÃO DO MODELO FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ..	84
4 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO E OS ORGANISMOS REGIONAIS	93
4.1 AS MODERNAS FEIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	93
4.2 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	100
4.2.1 As propostas de desenvolvimento econômico brasileiro na Constituição Federal de 1988	108
4.3 AS ENTIDADES REGIONAIS BRASILEIRAS E SUA IMPORTÂNCIA NA ESTRUTURA FEDERATIVA NACIONAL.....	117
4.3.1 As regiões geoeconômicas brasileiras	123
4.3.2 As mesorregiões brasileiras e a Política Nacional de Desenvolvimento Econômico Regional	125

5 AS MICRORREGIÕES ECONÔMICAS BRASILEIRAS: O PAPEL DAS MICRORREGIÕES NORDESTINAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL.....	131
5.1 A DIVISÃO MICRORREGIONAL BRASILEIRA E OS ELEMENTOS INSTITUCIONALIZADORES DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL	131
5.2 FORMAÇÃO E COMPETÊNCIAS DAS MICRORREGIÕES BRASILEIRAS	137
5.2.1 A gestão microrregional	144
5.3 AS MICRORREGIÕES ECONÔMICAS NORDESTINAS E OS ENTRAVES IMPOSTOS AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL.....	154
5.3.1 A microrregião econômica de Sousa: análise dos elementos determinantes do desenvolvimento econômico regional	160
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	173
REFERÊNCIAS.....	180
ANEXOS	
A – Mesorregiões Geográficas Brasileiras	192
B – Microrregiões Geográficas Brasileiras	196

1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro adotou a federação como forma de Estado, seguindo o ideário norte-americano quanto à repartição de competências entre o ente central e os subnacionais. Contudo, fatores históricos, sociais, políticos, econômicos e culturais construíram a federação no Brasil de uma maneira diferenciada, de forma que o Município foi elevado à categoria de ente federativo.

Seguindo o processo de concentração e desconcentração do poder, o modelo federalista foi se amoldado ao ordenamento jurídico nacional até os dias atuais. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, reformulou-se o seu objetivo e seguiu-se a adoção, de forma concreta, dos princípios regentes do processo de globalização que priorizava a construção de uma forma de Estado que ultrapassasse as fronteiras nacionais.

Acompanhando a tendência mundial que pregava a unificação de políticas, legislações e também dos limites entre os Estados, os moldes do que se chamou federalismo cooperativista, incutido de ditames das políticas neoliberais, também foram abraçados pela Constituição Federal de 1988. Esse modelo prega a possibilidade de formação de entes regionais nos Estados-membros. Esses entes intranacionais se perfazem em uma instância administrativa e visam a construção e execução de políticas públicas convivendo dentro da divisão político-organizacional da federação brasileira.

Tomando por base o modelo do federalismo cooperativista, a presente pesquisa busca analisar a existência dessas microrregiões entre Municípios limítrofes, estudando desde os mecanismos que originaram o processo de consubstanciação, disciplinamento legal, além da gestão das políticas públicas empregadas e, ainda, como a afirmação das mesmas no Estado Federal brasileiro propicia o desenvolvimento econômico regional e, conseqüentemente, o nacional.

O estudo justifica-se, já que as novas feições adquiridas pelo federalismo esculpido na Constituição de 1988 (artigos, 1º, 3º, 25º, § 3º, 43, dentre outros), com a possibilidade da formação de microrregiões econômicas, que são de fundamental importância para a promoção do desenvolvimento econômico regional. Ademais, apesar da premente regulamentação legal dessas instâncias administrativas na

federação brasileira, verificam-se, ainda, empecilhos presentes na sua promoção, especialmente aqueles oriundos da má gestão da coisa pública.

Nessa perspectiva, a presente pesquisa busca analisar o nascimento do Estado Federal e seus elementos caracterizadores, as fases do federalismo norte-americano e as contribuições dadas à consubstanciação do modelo brasileiro, como a apresentação das nuances caracterizadoras da influência do regionalismo para o modelo federal e a estrutura adotada pela Constituição Federal de 1988, no que tange ao desenvolvimento econômico.

Para tanto, será estudada a estrutura federativa brasileira em face da coexistência das microrregiões e de que forma estas contribuíram para o desenvolvimento econômico regional, analisando como se dá a coexistência desses entes regionais no federalismo pátrio e como tais regiões promovem o desenvolvimento econômico regional, enfocando a microrregião abarcada pela cidade de Sousa-PB, com o seu potencial econômico.

Para a construção do presente trabalho, a metodologia empregada será a de cunho essencialmente bibliográfico, feitas coletas da doutrina nacional e estrangeira, como também nos periódicos que tratam acerca da temática. Ademais serão utilizados dados e entrevistas colhidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) acerca das microrregiões, no Ministério da Integração Nacional (acerca dos projetos desenvolvimentistas), como também, em órgãos estaduais como o Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (IDEME) – este para a incursão e análise dos projetos que buscam a promoção do desenvolvimento econômico das microrregiões na Paraíba, principalmente aqueles confeccionados com o apoio da Secretaria do Planejamento e da Gestão do Estado da Paraíba (SEPLAG/PB).

Serão utilizados, além disso, o método dedutivo para que se faça um estudo do federalismo pautado na integração dos seus diversos entes até se chegar às particularidades com a apreciação das microrregiões; o método histórico-evolutivo será manejado para a apreciação das fases do federalismo norte-americano e brasileiro. A utilização da pesquisa bibliográfica será imprescindível para a formação do referencial teórico a ser utilizado na construção de todo trabalho e será feita por meio da leitura sistemática e orientada de publicações doutrinárias nacionais e algumas internacionais da área jurídica, econômica, geográfica e demais ramos científicos afins.

A investigação proposta será estruturada em quatro capítulos. *A priori*, deverá se perquirir acerca do nascimento do Estado Federal e seus elementos caracterizadores, objetivando-se destacar os traços comuns entre os países que adotaram a Federação como forma de Estado. Serão destacadas, do mesmo modo, as influências que os regimes políticos, a Teoria da Separação dos Poderes, o Sistema Republicano e os Regimes Políticos exerceram para a construção da estrutura federal. Para que se conclua o primeiro capítulo, será realizado um exame das fases do federalismo norte-americano que acompanharam as tendências econômicas do Estado não-intervencionista, originando um federalismo dual com repartição de competências estanques entre os entes. Em um segundo momento, o Estado passa a ser Intervencionista, construindo um federalismo baseado na cooperação entre os entes federados, face às práticas intervencionistas da União na gestão das competências dos entes subnacionais, desembocando, por fim, no que a doutrina denominou de *new federalism*, calcado no manejo das políticas neoliberais.

No capítulo seguinte a pesquisa apreciará de que forma o regionalismo contribuiu para a construção do modelo federal na Constituição Federal de 1988, analisando as premissas do federalismo brasileiro e a influência do regionalismo nordestino. Serão estudados, ainda, os precedentes históricos das regiões de desenvolvimento e também dos órgãos operacionalizadores de políticas desenvolvimentistas em âmbito regional como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), dentre outras, além de perquirir acerca de seus objetivos propostos e o papel atual das mesmas na estrutura federativa brasileira.

O estudo ainda primará pela análise das nuances do desenvolvimento proposto pela Constituição Federal de 1988 e o papel desempenhado pelos entes regionais de cunho administrativo indicados no novo modelo federal. Para compreender o futuro da política desenvolvimentista brasileira, serão apontadas as fases do desenvolvimento econômico que o ordenamento jurídico nacional perpassou e como estas influenciaram no modelo de Estado atual.

Será investigada também a divisão regional brasileira em mesorregiões e microrregiões, institucionalizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1990, destacando-se a sua natureza jurídica, características determinantes e regulamentação legal desses entes, bem como analisando outras propostas de divisão regional que permeiam o ordenamento jurídico nacional. Será

avaliada a influência dos entes regionais no fomento ao desenvolvimento econômico regional, correlacionando-os com o Programa de Aceleração do Crescimento Econômico (PAC) e identificando as políticas que são aplicadas às regiões.

Nesse ponto da pesquisa será necessária a apreciação de vários Projetos Desenvolvimentistas regionais e nacionais, notadamente o Decreto nº 6.047/2007, instituindo a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que objetiva orientar os programas e ações federais executadas no território brasileiro. Será examinada, ainda, a legislação estadual que ofertam o regramento dos entes regionais (e especialmente as microrregiões) com destaque aos artigos 24 a 28 da Constituição do Estado da Paraíba.

Por fim, a pesquisa será direcionada à investigação das microrregiões brasileiras, em especial as nordestinas. Essa etapa do estudo objetiva delinear a regulamentação legal e a gestão microrregional através dos convênios, consórcios públicos, Parcerias-Público Privadas (PPPs), além dos demais contratos administrativos, como instrumentos do relacionamento microrregional. Serão elencadas, igualmente, as principais atividades econômicas desenvolvidas nessas microrregiões nordestinas, com realce àquela que o Município de Sousa-PB integra. Nesse ponto, serão enfocados o planejamento e execução de políticas públicas nessa microrregião, apontando os entraves à promoção do desenvolvimento econômico regional.

Destaque-se, também, que inúmeras outras questões atinentes à matéria serão elucidadas no presente estudo, principalmente porque a construção da federação aos moldes cooperativistas prima por uma nova repartição de competências entre os entes de forma compartilhada e não estanque. Essa diretriz objetiva a implementação das políticas entre os entes em nome das regiões econômicas que integram, ultrapassando os limites da divisão geográfica e política adotada no ordenamento jurídico nacional.

Por meio desse estudo, haverá a ampliação teórico-prática da investigação proposta, já que não existe um estudo específico sobre a coexistência, dentro da estrutura federativa brasileira, das regiões microeconômicas de forma aprofundada. Ademais, não se verifica nenhuma compilação científica que abarque a análise dos mecanismos fomentadores do desenvolvimento econômico regional através da microrregião econômica de Sousa-PB.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO

É cediço que o federalismo como regime político de feições modernas, surgiu muito tempo após a consubstanciação do Estado Constitucional. É preciso que se faça, pois, um corte epistemológico na história da humanidade para que, com propriedade, se possa analisar os fatores que levaram à formação do Estado Moderno.

Destarte, várias teorias são formuladas para explicar a origem do Estado. Mencionem-se aquelas atreladas à origem bíblica, outras ligadas à família patriarcal; há, ainda, as que remetem a origem do Estado às comunidades matriarcalistas (cuja autoridade familiar seria baseada na figura da mãe); e tem-se, deveras, a teoria que explica o Estado na origem patrimonial, nasceu para proteger a propriedade.

Destaque-se, finalmente, a teoria da força, que fundamenta a origem do Estado na violência dos mais fortes. Assim é que o homem, como um ser mais forte do que os outros animais, assumindo deste modo o comando do grupo social, onde já existia a necessidade de serem criadas regras de conduta e executá-las para dirimir os conflitos. *A priori*, tais funções puderam ser exercidas pelos próprios integrantes do grupo, entretanto, com a evolução da sociedade e o crescimento populacional, a humanidade teve que buscar outros mecanismos também aptos ao comando e à administração de si mesma, diante da nova realidade social.

É justamente nesse momento que surge a figura do Estado com características modernas. Apesar de constituída num ente despersonalizado fisicamente, sua estrutura, enquanto organização, é que realmente permite a operacionalização das funções essenciais à vida em comunidade.

Em sendo assim, apesar de não se ter uma opinião uníssona a respeito da origem do Estado, a teoria da força é a que parece fornecer as explicações mais plausíveis (ao menos cientificamente) para explicar o seu surgimento.

Com o aparecimento do Estado Moderno e a posterior concepção dos ordenamentos jurídicos pautados em documentos escritos (nominados *pactos* e estabelecidos entre governantes e governados, limitando o poder absoluto daqueles através da implementação de um conjunto de direitos e garantias fundamentais a favor destes), exsurge a necessidade de aprimoramento das funções estatais: a executiva, a legislativa e a judiciária, bem como da produção legislativa, a fim de que

a regulamentação pudesse, concomitantemente, acompanhar a evolução social e sanar os conflitos, normatizando condutas de forma eficaz e eficiente.

No caso do poder constituinte, tem-se que alguns indivíduos exercem um poder soberano em nome de todos os demais, integrados que estão em uma sociedade cujo objetivo é o governo das pessoas, administrando o uso dos meios segundo os fins. Aí, surge o Estado, designando a sociedade politicamente estabilizada e pressupondo a consubstanciação de uma Constituição.

Outrossim, há que se compreender também o Estado como fato social na reunião de três elementos – população, território e governo – e a soberania, fundamentais para a sua formação, firmando-se como ente dotado de características democráticas atreladas ao declínio do absolutismo monárquico e ligadas à ascensão da burguesia.

O estudo da estruturação do Estado Federal é direcionado à análise de raízes ligadas à independência das ex-colônias inglesas do continente norte-americano no século XVIII e, posteriormente, como forma de governo adotada por diversos ordenamentos jurídicos, especificadamente, o brasileiro.

É de se ver, contudo, que o federalismo brasileiro é dotado de algumas características peculiares, decorrentes do seu processo de formação histórica, especificadamente com a adoção do Município como ente federativo, embora tenha seguido quase na totalidade as vigas mestras da teoria federal norte-americana.

2.1 O NASCIMENTO DO ESTADO FEDERAL

Sobre o federalismo como forma de Estado, visto nos moldes atuais, sabe-se que não tem precedentes históricos e cabais determinantes das linhas mestras desse modelo, que nasceu com o Estado Moderno e a derrocada do absolutismo monárquico, na França e nos Estados Unidos.

Vários fatores influenciaram, portanto, a derrocada do absolutismo e o surgimento do Estado Moderno, dentre eles destaque-se a influência do capitalismo mercantil e o surgimento da burguesia como classe social geradora de mão-de-obra e prestes a tomar o poder político nos fins do século XVIII e início do século XIX.

Na França, essa situação finaliza com a Revolução Francesa de 1789, originando a famosa Declaração dos Direitos e Garantias Fundamentais, que se consolidou na implementação das ideias liberais e consagrou-se, pelo menos formalmente, com o fim da excessiva concentração do poder nas mãos do rei. Isso se deu pela influência das ideias do contratualismo social de Locke com o **Segundo Tratado do Governo Civil**, de Rousseau com o **Contrato Social** e de Montesquieu com a **Teoria da Separação dos Poderes**, apesar desse aspecto, no contexto do Estado Federal, ter sido operacionalizado de forma diferenciada daquele vivenciado à época do constitucionalismo moderno.

Em um primeiro momento, todavia, o ideário da Revolução Francesa não foi atendido, já que os conclamados direitos à vida, igualdade e liberdade não foram destinados à grande massa popular e a sua consagração somente começou a se efetivar com a influência das ideias socialistas.

Nos Estados Unidos, o movimento constitucionalista eclodiu antes do francês, por volta de 1776, tendo ambos recebido as mesmas influências. Entretanto, o francês ganhou mais notoriedade por consagrar valores que se tornaram universais e se difundiram mais rapidamente.

Essa nova moldagem atribuída ao Estado Moderno também gerou modificações na sua estrutura organizacional, haja vista a descentralização do poder ocorrida dentro de uma mesma esfera territorial e a distribuição de competências havidas nessas diversas esferas. O Estado Unitário, até então vigente, transmudou-se no modelo federal e assim, gradativamente, tem-se os primeiros traços da Federação.

O termo *federação*, segundo Temer (2001) vem do latim *foedus/foeduris* que significa aliança, pacto, união entre entes dentro de um mesmo território. Na realidade, a maior expressão do regime federativo com as caracterizações atuais é expressa no século XVIII pelos Estados Unidos da América na Convenção da Filadélfia (em 1787) quando ocorreu a independência das ex-colônias inglesas e promulgaram a sua Constituição.

A Federação norte-americana, pois, é um modelo *sui generis* de organização do Estado que prima pela descentralização do poder e competências entre os entes que compõem o Estado Federal. Sobre esse modelo inovador de Federação inserido no cenário mundial, destaca Baggio (2006, p. 23): “O sistema federal nos Estados Unidos foi algo novo, fato sem precedentes na historia mundial”.

Os modelos antigos de Federação não revelam fundantes das estruturas modernas, tanto que na antiguidade ou na idade medieval não havia possibilidade da consubstanciação de um Estado que se amoldasse aos princípios federalistas e, apesar de ali se firmarem as sociedades plurais, vê-se que não se colocavam sob a égide do regime democrático, mecanismo essencial às ideias federalistas.

Assim comenta Dallari (1986, p. 7):

As federações que alguns autores pretendem ver na Antiguidade, na Idade Média ou nos primeiros séculos da Era Moderna foram apenas alianças temporárias com objetivos limitados, não chegando à submissão total e permanente dos aliados a uma constituição comum, sob um governo composto por todos e com autoridade plena, máxima e irrecusável sobre todos.

Percebe-se que o constitucionalismo moderno, episodicamente, pressupõe o federalismo atualizado, promovendo a derrocada do monopólio do exercício do poder pelo soberano e facultando a ideia de nação, atrelada à definição de poder constituinte. O surgimento do Estado Federal está intrinsecamente ligado à definição de Constituição, e sua concepção à noção democrática de Poder Constituinte. Sobre essa relação, escreve Canotilho (2002, p. 89):

Ergue-se, assim, o Estado conceito ordenador da comunidade política, reduzindo-se a Constituição a simples lei do Estado e de seu poder. A Constituição só se compreende através do Estado e o conceito de Estado Constitucional servirá para resolver este impasse. A Constituição é uma lei proeminente que conforma o Estado.

Na análise da estrutura do Estado Federal, importa, deveras de crucial importância, a definição do Poder Constituinte. Entendido como o poder que cria, modifica ou altera a ordem constitucional, seu conceito advém da diferenciação posta entre o poder criador e os poderes instituídos. Assim é que foi conceituado por Emanuel Sieyès (2001), na sua obra intitulada **O que é Terceiro Estado?**, publicada com o objetivo de divulgar o pensamento e a posição da burguesia, antes da Reunião dos Estados Gerais, na França de 1789.

O poder constituinte começa a tomar forma diante do surgimento das incipientes assembleias constituintes (convenções) promovidas nas colônias recém-libertadas pela Revolução Francesa. A necessidade de justificar a existência de um poder apto à edificação de um ordenamento jurídico a serviço da sociedade faz surgir, portanto, a noção de poder constituinte e de poderes constituídos, sendo que estes últimos correspondem ao exercício das funções estatais básicas e fundam o organograma da máquina estatal.

Nesse diapasão, parece inegável a existência de uma relação hierárquica posta entre o poder criador e o poder criado; o certo é que o poder constituinte não se pauta em qualquer espécie de legitimidade jurídica preexistente, devendo respeito apenas aos pressupostos do direito natural. Não se deve considerá-lo como um poder soberano, mas, sobretudo, como um poder ilimitado.

Sendo especial, o Poder Constituinte suscita caminhos próprios, especiais, ou seja, no momento em que as normas jurídicas de valor constitucional estão atuando ele não vigora, remanescendo em seu assento normal, que é o povo.

A titularidade do poder constituinte, pois, confunde-se com a própria soberania do Estado. Assim, pode-se afirmar que repousa no consentimento, na aceitação dos governados e, nesta acepção, pertence ao povo. O seu agente, entretanto, é o homem ou o grupo de homens que, em nome do titular daquele poder, estabelece o ordenamento jurídico através de uma Constituição.

A doutrina distingue duas espécies de Poder Constituinte: o originário e o derivado. O poder constituinte originário, também chamado inicial ou de 1º grau, é aquele que dá origem ao Estado novo, com sua primeira constituição. Já o poder constituinte derivado se subdivide em reformador e decorrente, ambos instituídos no próprio texto constitucional; o primeiro, para que se procedam as alterações constitucionais necessárias e o segundo como poder exercido pelos Estados-membros na elaboração das constituições estaduais.

Analisado o conceito de Poder Constituinte, percebe-se que o grau de abrangência de que se dispõe é imprescindível à normatização de condutas, porque pauta a base de todo o ordenamento jurídico, onde se edifica uma produção legislativa moldada na legalidade e legitimidade, características essenciais a todas as espécies normativas na ótica de Bastos (1998). E é justamente nesse aspecto que o ideal federativo encontra guarida, vez que tanto as vontades do constituinte estadual e do federal são conjugadas, seja nas Constituições dos Estados-Membros,

através do Poder Constituinte derivado e decorrente, seja na Constituição Federal, em sua espécie reformadora.

Destaca Baracho (1986, p. 59) sobre a influência do poder constituinte dentro do mecanismo federalista “[...] o Poder Constituinte pertence ao povo da União e aos Estados particulares, que ambos exercem concretamente; eles exercem o poder constituinte nacional e o poder constituinte local”.

Outra forma de participação do poder constituinte local na vontade estatal federativa dá-se através de determinadas prerrogativas reservadas aos Estados-membros para a revisão constitucional. Isso se deve, segundo Baracho (1986), à herança confederal de algumas federações. Em sendo assim, muitas federações receberam influência das entidades locais no poder reforma das suas cartas constitucionais, enquanto outros, de inspiração não federativa, não prevêm tal possibilidade.

Ainda refere Baracho (1986) que os Estados Federativos nas sociedades antigas seriam desconhecidos, uma vez que as federações modernas exigem uma combinação de todas as funções do Estado (segundo as visões de Le Fur, Jellinek e Borel). Na realidade, traça-se um parâmetro entre o que teria sido a Federação na antiguidade e aquela que se estruturou na modernidade, sendo realmente difícil encontrar pontos comuns.

O federalismo se expandiu mundialmente porque abrigava uma proposta hábil do saneamento dos inúmeros problemas que permeavam os ordenamentos jurídicos da época. Assinala Burdeau (1972 apud BARACHO, 1986) as dificuldades econômicas, conflitos internacionais e outros problemas evidenciados pela emancipação de certos povos colonizados.

Entretanto, a exata compreensão do fenômeno da estruturação do Estado Federal moderno faz esclarecer a definição de Estado Unitário, entendido como aquele que apresenta uma organização política posta através de um governo único de jurisdição nacional, sem divisões internas que não sejam de ordem administrativa. Já o Estado Federal é aquele que detém tanto uma divisão organizacional como política e administrativa, possuindo duas fontes paralelas de direito público.

Fixados os pontos principais da Federação, nota-se que os autores estudados ainda não expressam opinião uníssona quanto os seus principais fundamentos. Segundo Cavalcanti (1983), muitos pensadores, como Calhoun e

Seydel, afirmavam, na análise da soberania dos Estados, não existir diferenciação cabal entre os Estados Federados e as Confederações dos Estados. Outros autores, como Tocqueville, Waitz e Westerkamp, para justificar a impossibilidade de se constituírem Estados não-soberanos, opinam em favor da partilha entre os Estados Federados e a União.

Destaque-se que vários elementos são vistos como determinantes desses postulados do regime federativo, por isso mesmo executado de maneira diferenciada nos diversos ordenamentos jurídicos de acordo como os fatores históricos, culturais, sociais, políticos e econômicos reinantes à época.

O cenário histórico da Federação compõe-se a partir do pacto preconcebido entre Estados já soberanos e anteriores à Federação, oriundo do fenômeno agregativo ocorrido no século XVIII e decorrente da Declaração da Independência das treze colônias inglesas instaladas na América do Norte.

A real compreensão dos motivos formadores da Federação, e que levaram ao rompimento dos laços políticos entrelaçadores das colônias ao império, encontram fundamento na Declaração da Independência das colônias inglesas ocorridas em 1776. Nas palavras de Becker (1964), o documento que se conhece hoje como Declaração da Independência não é o ato oficial de promoção da separação entre as colônias britânicas na América e a Grã-Bretanha; na realidade o que se tem por documento originário dessa cisão origina-se das resoluções apresentadas por Richard Henry Lee em 07/06/1776 e uma delas, votada em 02/07/1776, constitui-se a gênese dessa declaração. Todavia, somente em 10/06/1776 foi nomeada uma comissão para sua elaboração, constituída por Thomas Jefferson¹, Roger Sherman e Robert Livingston, sendo que esse documento só foi votado em 02/07/1776.

As relações entre as colônias e a coroa mantinham-se tenuamente estabelecidas, atribuindo-se ao Rei da Grã-Bretanha práticas tiranas. Becker (1964, p. 8) transcreve os trechos da Declaração que denotavam os abusos cometidos:

¹ Apesar de se retratar historicamente que todos os colonos concordavam com as ideias de Jefferson (proindependência), essa afirmação não pode ser de todo considerada, uma vez que muitos deles eram contrários à Independência da coroa, tanto que das 14 (quatorze) colônias, a maioria delas (exceto Rodh Island) declararam independência em um primeiro momento.

[...] Dissolveu as casas dos representantes repetidamente porque se opunham com firmeza máscula às inovações dos direitos dos povos; [...] Dificultou a administração da justiça pela recusa do assentimento a leis que estabeleciam poderes judiciários; [...] Manteve entre nós, em tempos de paz, exércitos permanentes sem o consentimento de nossos legislativos; Tentou tornar o militar independente do poder civil e a ele superior; Combinou com outros sujeitar-nos a jurisdição estranha à nossa constituição e não reconhecida pelas nossas leis, dando-lhes assentimento aos atos de pretensa legislação [...].

Verifica-se que ao invés do respeito aos direitos dos colonos residentes na América, igualmente considerados titulares de direitos naturais oriundos das leis de Deus e da natureza, deu-se-lhes agravos, embora justificados moralmente na rebelião contra o império.

Ainda elucida Becker (1964, p. 6), referindo-se ao trecho da declaração que fundamenta o direito das colônias de instituírem e destituírem os seus próprios governos, caso não fossem respeitados os seus direitos:

[...] Que todos os homens foram criados iguais; que foram dotados pelo criador de certos direitos inalienáveis; que, entre estes estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade; que, a fim de assegurar esses direitos, instituem-se entre os homens os governos, que derivam os seus justos poderes de consentimento dos governados; que, sempre em qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-lo ou aboli-lo e instituir um novo governo, baseando-se em tais princípios e organizando-lhes os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a confiança e a fidelidade.

Através da referida declaração, portanto, treze colônias inglesas na América se tornaram independentes da coroa britânica e se transformaram em Estados independentes e soberanos. Nesse momento histórico surge a necessidade das colônias acordarem sobre a adoção de uma forma de Estado que garantisse a paz interna, a defesa das fronteiras e propiciasse o desenvolvimento econômico, tudo diante da nova fase que se iniciava.

Os precedentes da Federação americana já se encontravam em 1643, na confederação da Nova Inglaterra. Tal proposta se aperfeiçoa com a Convenção da Filadélfia. Dallari (1986) esclarece que, desde 1754, o Congresso Internacional vinha estudando a proposta defendida por Benjamin Franklin, voltada à promoção da união das colônias, realizada em 1781, que ficou conhecida como “Artigos da

Confederação”. Tal conjunto de regras estabelecia um tratado baseado no direito de secessão, em que os Estados poderiam revogar a delegação dos poderes em nome do pacto. Essa característica denotava a fragilidade da união e emperrava as ações conjuntas entre os entes. Para tanto, fora preciso que se criasse uma forma de organização do Estado também pautada em união, todavia mais complexamente dissolvida, nascendo a Federação.

Cavalcanti (1983) fornece os primeiros esboços da Federação havidos nos Estados Unidos da América, na República Argentina e na Confederação da Alemanha, que se transmudou no atual Império Alemão. Tais ordenamentos jurídicos tinham em comum o fato de já serem Estados Confederados, cujas características principais eram a soberania e a possibilidade do direito de secessão, de separação do pacto e a qualquer momento se transformarem em federações com caracteres diferenciados daqueles adotados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A confederação, caracterizada por alguns como forma de Estado composto, por outros autores é tida como organização oriunda de um tratado internacional e não de uma Constituição, onde o pacto surge de um convênio de Estados Soberanos que não abdicam de sua soberania, tal como elucida Temer (2001). Esse mecanismo organizacional abriga a descentralização de competências políticas e administrativas e é norteadada pela possibilidade do direito de secessão, ou seja, qualquer ente do pacto poderá dele se retirar a qualquer momento. A união entre os Estados soberanos justifica-se pela necessidade de preservação da paz interna entre os entes e a defesa das fronteiras, praticada principalmente em territórios de grandes dimensões territoriais.

A respeito da estrutura da confederação, comenta Bercovici (2004, p. 12) “[...] não passava de uma soma de componentes políticos das antigas colônias inglesas, gerando um governo extremamente instável devido aos constantes impasses políticos”.

Ainda sobre a definição da confederação, para aqueles doutrinadores que a consideram como uma forma de Estado, como Maluf (1998), tem-se uma união entre Estados confederados que, todavia, não sofrem nenhuma restrição à sua soberania interna, tampouco perdem a personalidade jurídica de direito público internacional (um Estado plural). Entrementes, a tendência das confederações impeliu-as a se transmudarem em federações. No entanto, segundo Baracho (1986), apesar de muitos autores empregarem as duas formas de Estado com definições oponentes,

na realidade, ainda continuam entendidas como equivalentes à forma de um Estado Federal.

Muitos problemas exsurtem da tentativa de consubstanciação desse Estado Federal, principalmente entre os entes confederados. Esclarece Dallari (1986) que na época oscilavam alguns, na advocacia da revisão dos artigos da confederação, tão somente aparando as aristas de divergência sem, contudo, tocar na soberania. Outros porém, filiavam-se à corrente que defendia a transmutação da confederação em federação, prevendo a criação de uma Constituição comum onde estariam previstas as atribuições de cada ente, as quais seriam coordenadas por um governo central, o que acabou acontecendo.

As rivalidades acirravam-se e reforçavam as disparidades postas entre as colônias, principalmente àquelas localizadas no norte e no sul do território. Segundo Pinto Filho (2002), apesar de cada ente integrante do pacto federativo, dispor de soberania própria, observa-se uma homogeneidade de raças, culturas e religiões que se formaram sob a égide do regime federalista e que outros Estados formaram-se por meio de um tratado ou uma convenção prévia advinda de um fenômeno segregativo.

O federalismo, não obstante, veio solucionar a problemática instaurada nas ex-colônias inglesas. Segundo Bercovici (2004), essa forma de organização do Estado conseguiu reconhecer a identidade e autonomia das ex-colônias, além de solucionar os eventuais conflitos havidos entre elas.

Todavia, para melhor apreensão dos postulados básicos do federalismo é preciso que se compreenda sua definição sob a visão do direito público interno e internacional. Essa tarefa é laboriosa, uma vez que a sua condição prescinde de uma análise mais aprofundada. A Federação é marcada, destarte, pela presença em um mesmo território de mais de uma esfera do poder e esse aspecto não enfraquece em nada tal forma de Estado, concretamente influenciada pela soberania que o ente federal detém e pela autonomia expressa pelos entes que a compõem.

Outrossim, soberania é um termo cuja definição está ligada à seara política, entendida também como um fenômeno vinculado à noção de delimitação do poder. No conceito clássico dos romanos, refere-se ao poder de mando do Estado em última instância, não podendo existir dentro dos limites territoriais do Estado nenhum outro poder que exerça influência. Atribui-se, pois, à soberania, uma conotação de superioridade política daquele Estado. Segundo Maluf (1998, p. 30) “[...] nas

monarquias medievais a soberania era um poder de soberania intocável. Já nos regimes absolutistas permeavam uma definição, passou a ser entendida com o poder pessoal e exclusivo dos monarcas”.

O Estado, após o constitucionalismo moderno, adquire feições de um poder jurídico, e ao mesmo tempo político, fruto da Democracia. Da soberania, destaca Temer (2001, p. 60), a respeito da sua feição internacional:

[...] Esta fisionomia externa do Estado é figurada pela Soberania. Ela faz com que no plano jurídico inexistam Estados maiores ou menores, fortes ou fracos, mais ou menos importantes. Iguala-os a todos. Pois em nível externo não reconhece nenhum poder superior ao seu. Reconhece-os iguais. Admite, pois, os demais Estados. Ou seja, entrevê neles a soberania.

Hodiernamente, com as novas relações sociais, políticas e econômicas fruto do processo de globalização dos mercados e, conseqüentemente, da economia, muito se tem comentado a respeito da total derrocada da soberania ou, ainda, de uma nova feição a ela conferida. Na realidade, sendo a soberania um dos elementos constitutivos do Estado, inconcebível se torna sua eliminação. O que ocorre é um novo dimensionamento, voltado à concepção de soberania, que, no âmbito interno, mantenha com os demais entes uma relação de subordinação à gerência do ente central. No âmbito internacional, as relações entre Estados soberanos se devem pautar coordenadamente, sem nenhuma graduação, e a soberania de um Estado não pode ser mensurada pelo poderio bélico ou econômico que ele detém, muito menos por suas dimensões territoriais – é um conceito intrínseco ao Estado e independe de fatores externos.

O estudo da soberania requer ainda a análise de suas características, a saber: unidade e indivisibilidade. Quanto à unidade, diz respeito ao fato de que o Estado é uma unidade jurídica corporificada através da soberania, embora descentralizada internamente, como ocorre nos moldes do Estado Federal, pela existência compartimentada de suas competências políticas e administrativas dotadas aos entes que compõem o Estado Federal através da autonomia. A definição de autonomia requer uma visão um pouco diferente. É como se a soberania representasse o todo e a autonomia fosse a destinação de suas parcelas para os entes que compõem o Estado, sendo ele Federal. Surge como um conceito

revelador de uma modalidade de poder político. Maluf (1998) entende a autonomia como a soberania limitada por um normativo dominante.

Ainda discorre Amaral (2002, p. 227) acerca da autonomia:

Conceito de natureza fundamentalmente política, a Autonomia aponta para uma distribuição de poder entre as unidades políticas diferenciadas que se interrelacionam ou que se encontram associadas e que, no seu conjunto, constituem uma unidade sistêmica superior. Inserido no contexto do domínio das relações externas, descreve o poder de determinadas comunidades que integram uma unidade superior, situando-se e definindo-as no ambiente político que as engloba.

A definição posta constitui ponto fulcral da estrutura do Estado Federal porque é através da autonomia político, financeira e administrativa que os entes federativos se autoconstituem e organizam-se dentro do federalismo.

Na realidade, a noção de autonomia não estava bem delimitada nos primeiros anos da federação norte-americana, tanto é que um dos requisitos para a consubstanciação da Federação, dada a elaboração do documento que marcou a Convenção de Filadélfia, em 1776, foi a preservação da soberania de todos Estados-membros, exigida pelos que defendiam um federalismo marcado por alguns traços da confederação. Com a manutenção desse mecanismo objetivou-se garantir os direitos que haviam sido conquistados pela Independência da Grã-Bretanha.

Assim, *a priori*, todos os entes eram soberanos, inclusive a União. Diante da adaptação da Federação, as necessidades das políticas que deveriam ser controladas exclusivamente pelo Executivo Federal, se solidifica a definição de autonomia perante os entes subnacionais, sendo condição interna de autogoverno e necessária para a convivência pacífica entre os entes federativos, na atribuição de soberania ao Executivo Federal.

A autonomia no Estado Federal demarca e atribui identidade própria a regiões marcadamente diferenciadas, mas ligadas entre si por um vínculo jurídico, político ou cultural. Por isso é que a autonomia é tida como elemento essencial para o Estado Federal, possibilitando a convivência harmônica e coordenada de políticas comuns dentro das diversidades de cada Estado-membro.

2.2 ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO ESTADO FEDERAL

Enquanto forma de Estado, o federalismo se constrói a partir de um conjunto de elementos comuns, que, no entanto, não são iguais em todos os ordenamentos jurídicos. Outrossim, suas definições basilares, pautadas na soberania e na descentralização político, financeira e administrativa (ambas constitucionalmente previstas e baseadas em uma separação rígida de atributos por meio de entes subnacionais e a União, apta a representar o Estado Federal internacionalmente e garantir a autonomia dos Estados-membros).

O primeiro passo, voltado à criação de um Estado Federal, pois, foi o estabelecimento de uma Constituição comum de uma base rígida, pela qual os entes só apenas exercem os poderes por ela delegados, garantindo a coordenação de ações conjuntas pelos mesmos entes federativos, vez que tais regras são previstas constitucionalmente. Daí redonda o funcionamento da indissolubilidade do vínculo entre os Estados-membros (outra característica da federação), decorrente do premente desejo das colônias norte-americanas constituírem uma aliança sólida e indissolúvel.

Ferreira Filho (1997) define Federação como sendo união durável que repousa numa livre convenção, com o objetivo geral de preservar a união política comum de todos os seus membros. Isso denota que o ingresso dos referidos entes na federação, fá-los-ia perder a soberania, que é repassada para o ente federal, em troca da autonomia.

Não há como conceber, dentro do Estado Federal, a convivência harmônica entre os dois níveis de soberania, sendo uma destinada aos entes federados e outra pertencente à União. Assim, destaca Dallari (1986, p. 18):

[...] os Estados que passam a integrar uma federação *participam da soberania da União*, influenciando sobre as decisões soberanas, pois estas são decisões do conjunto no qual eles se acham integrados. (Grifos do autor).

Vislumbra-se, pois, claramente, que o âmbito de atuação do ente federado é aquele delimitado nos limites ditados pela soberania, tendo suas decisões sujeitas

ao controle de constitucionalidade. Segundo Horta (2003, p. 13), a autonomia do Estado-membro é elemento fundante à estruturação do Estado Federal, sendo “[...] portanto a revelação da capacidade de expedir normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos.”

Tal definição não deve confundir-se com àquela de autarquia e descentralização do Estado Unitário. Na ótica de Baracho (1986), esse atributo permite que os entes federados gerenciem independentemente seus próprios negócios, dentro das competências que lhe são atribuídas pela União.

Como a federação promove a união entre entes particularmente denominados Estados-membros, prevê-se, necessariamente, a criação de um órgão composto de membros comuns que, de forma igualitária, representem a vontade destas coletividades na União Federal, seja através da participação direta (quando a iniciativa da revisão constitucional pertence a cada Estado-membro), seja na participação indireta (onde o Estado Membro participa da elaboração das leis federais). No caso brasileiro, tem-se o Senado Federal e, sobre esse aspecto, Baracho (1986) aponta que, na maioria dos Estados onde se consagra a Federação, quaisquer que sejam as cifras populacionais ou a extensão territorial, ter-se-á um número igual de representantes.

Saliente-se que o Estado-membro adere livremente à Federação, seja na formulada numa repartição horizontal de competências posta em dois níveis (federal e estadual) onde cada qual exerce competência específica, seja na pautada numa repartição vertical. A primeira forma de organização ficou conhecida como federalismo dual, ou seja, um modelo estruturado, em dois níveis, (federal e o estadual) onde a esfera estadual, renunciando a sua soberania em detrimento do ente federal, recebe em troca a autonomia político, financeira e administrativa. Outros Estados adotam o chamando “federalismo cooperativo”, onde há uma repartição vertical de competências e a mesma matéria constitucional pode ser atribuída concorrentemente a mais de um ente federativo, facultando-se em alguns casos a centralização de certas atribuições no Executivo Federal. Mais recentemente, emerge o que a doutrina denomina de *new federalism*, aplicado às tendências da formação de blocos regionais.

A repartição de competências surge como mais um ponto fulcral do federalismo, que o difere das organizações do tipo descentralizado e daquelas de estrutura unitária. Na estrutura federal, nota-se uma clara distinção entre as

competências dos entes locais e aquelas atribuídas ao ente central, todas oriundas de um acordo firmado constitucionalmente que, na hipótese de interferência na competência de um ente na esfera de atuação do outro, determina a ingerência do poder central. Sob a ótica de Dallari (1986, p. 18), esse aspecto é de fundamental importância, já que, se tal repartição não se insere no bojo de uma Constituição, permanece o risco de perda ou redução excessiva do federalismo, talvez atingindo o equilíbrio federativo e desnaturando a Federação, originando, então, o Estado Unitário, marcado pela centralização do poder.

Vale salientar que, nesse relacionamento da União com os demais entes federados, as competências devem ser distribuídas de forma equilibrada, assegurando a autonomia de cada esfera do poder.

Almeida (2007, p. 15), comentando acerca da repartição de competências no Estado Federal, destaca:

[...] a partilha de competências afigura-se um imperativo do federalismo para a preservação do relacionamento harmônico entre união e Estados-membros. Sim, porque a não delimitação das atribuições do conjunto e das partes, que devem coexistir e atuar simultaneamente, tornaria inevitavelmente conflituosa sua convivência, pondo em risco o equilíbrio mútuo que há de presidir a delicada parceria que corresponde, em última análise, a federação.

Com a finalidade de traçar a repartição de competências, a teoria norte-americana levou em consideração o Princípio da Predominância dos Interesses, onde ao ente que tem interesse geral são destinadas às competências gerais, àqueles que têm interesses locais são destinadas tais competências. Enquadra-se nessa repartição, deveras, a competência tributária devida à União e a dos Estados-membros, observando-se a particularização dos tributos de cada ente.

Não obstante seja esse pacto cooperativista ou não, deve necessariamente ser firmado visando à sua indissolubilidade, já que esta é a característica que garante a preservação da própria Federação. Para tanto, institui-se o mecanismo da intervenção, onde qualquer tentativa de separação será impedida pelo poder interventor do Executivo Federal – representado pela União – de gerenciar a administração do ente que pretendia separar-se do pacto.

Sobre a Intervenção Federal assegura Pinto Filho (2002) que a soberania da União lhe garante ocupação e intervenção na esfera de competências dos Estados-membros, principalmente quando a Federação está ameaçada ou a repartição de competências é desrespeitada. A intervenção constitui-se um poder de tutela que tem o condão de resguardar as determinações constitucionais diante do descumprimento por qualquer Estado-membro.

Entretanto, a possibilidade de intervenção não impede a mutabilidade divisional interna da federação, com a fusão, subdivisão ou desmembramento dos entes federativos, desde que haja aquisição da União e o respeito aos interesses dos organismos envolvidos no processo.

Como a Federação é uma união de entes diversos, sua lógica denota a possibilidade do exercício de competências comuns, seja pelo ente local ou pelo central. Há, porém, nesse sentido, uma distinção posta entre as atribuições que são exclusivas da União (quando esta representa o Estado Federal internacionalmente) além da garantia da segurança de seus Estados-membros contra agressões externas.

A União exerce, destarte, uma dupla personalidade dentro do Estado Federal, sendo considerada ora como pessoa jurídica de direito público internacional (quando age em nome da Federação), ora dotada de autonomia, agindo como ente federativo e relacionando-se internamente como os demais como pessoa jurídica de direito público interno. Desse modo, qualquer ingerência havida entre os Estados-membros e a União será resolvida pela via jurisdicional, vez que, agindo como ente federativo (no plano interno) não é detentora de soberania e sim de autonomia, restando inserta no mesmo plano hierárquico que os demais Estados-membros.

Outro elemento importante para a caracterização do federalismo, Baracho (1986) reporta ao seu modo de ser, atrelado à limitação do poder da autoridade, ainda no auge do constitucionalismo moderno, aproximando-se, por isso mesmo, do auge da democracia. Diversos fatores se integram na defesa dessa associação, e o primeiro deles é a própria repartição de competências constitucionalmente previstas entre os entes, criando-se instrumentos para estabelecer a limitação do poder estatal, pelos quais se fortalece a figura do Poder Judiciário na função de guardião da Constituição, dirimindo os conflitos entre os Estados-membros e a União – representando a Federação –, e como órgão controlador da constitucionalidade das

leis dentro do ordenamento jurídico, contribuindo eficazmente para o fortalecimento da estrutura federal.²

Sobre a presença do Poder Judiciário na estrutura federativa moderna, esclarece Horta (2003, p. 472):

[...] Poder Judiciário da União, com a inclusão neste Poder de uma Corte Suprema, para exercer a guarda da Constituição [...] Poder Judiciário Estadual, distinto na sua organização e competência, do Poder Judiciário Federal.

Ademais, o federalismo de tendência democrática, garante aos seus entes a efetivação das liberdades públicas e a repartição de competências coordenadas, mediante uma orientação do planejamento estatal.

Ainda nessa temática, destaque-se a ideia de que o Estado Federal não abarca somente características únicas; na realidade, tem-se na Federação um Estado formado pela conjugação de elementos típicos dos Estados Unitários, e outras vezes, das Confederações. Com efeito, dos Estados Unitários herda-se a natureza jurídica internacional, quando a União representa a Federação de forma unitária e centralizada em nome de todos os entes que a compõem. Tal ocorre nas confederações, vê-se que o Estado Federal é fruto de múltiplos entes, embora não soberanos.

Carré de Malberg (1948 apud BARACHO, 1986, p. 56-57) destaca:

O Estado federal é um estado e uma federação de Estados. Por uma parte tem algo do Estado unitário, ao mesmo tempo que se distingue da Confederação de Estados. Está constituído de Estados múltiplos ligados entre si por um laço federativo que o diferencia do Estado Unitário.

Assim é que o federalismo abarca a diversidade de ideários múltiplos expressados na unidade. Para tanto, assume como característica inerente a nacionalidade una dos cidadãos, mesmo para os nascidos nos entes que se

² No caso brasileiro o Supremo Tribunal Federal (STF) exerce tais atribuições de forma concentrada; contudo, a Suprema Corte norte-americana as executa de forma difusa.

encontram em diferentes níveis na estrutura federativa, inexistindo nacionalidades estaduais, porque, quando se firma o pacto federativo, os Estados-membros perdem a soberania que detinham e a transladam para a União. A nacionalidade, então, será arbitrada pela unidade do território do Estado, mesmo que vigore no seu interior uma descentralização político, financeira e administrativa, constitucionalmente prevista. Afora todas essas características tem-se ainda o nascimento de uma nova cidadania, atribuindo-se àquele que vive na Federação nacionalidade una. Dessa forma, independente do ente federal onde se tenha nascido, a nacionalidade atribuída será sempre a da Federação.

A cidadania, por sua vez, é tida como critério jurídico e político que faculta a participação do indivíduo em todas as esferas de uma sociedade política e economicamente desenvolvida. Outrossim, o nascimento do Estado Federal (oriundo da independência das ex-colônias inglesas) não aclara a distinção entre cidadania federal e estadual, tampouco fornece um conceito abrangente de nacionalidade, talvez porque os favorecidos com a independência da coroa inglesa não tencionavam restringir sua ligação jurídica com o ente subnacional. Destarte, a cidadania da recém-nascida Federação norte-americana era plural e somente em 1968, com o fito de evitar controvérsias e restrições de direitos no seio dos entes integrantes da Federação, acordou-se o estabelecimento de uma nacionalidade una a todos aqueles ligados por critérios jurídicos ou políticos ao Estado Federal.

Tais características servem à identificação orgânica de um Estado que adote a Federação como modelo. Alguns ordenamentos jurídicos vão abarcar todas essas características, outros não. Segundo Horta (2003), a ausência dessas características denota um falso amadurecimento do Estado; todavia, novos fatores poderão somar-se à estrutura federativa, inclusive aqueles oriundos de elementos históricos, sociais, políticos e culturais do Estado.

2.3 A INFLUÊNCIA DOS REGIMES POLÍTICOS, DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DO SISTEMA REPUBLICANO NA ESTRUTURA FEDERAL

Aliados às características do federalismo norte-americano, a separação dos poderes e o estabelecimento do sistema republicano de governo na Federação

foram determinantes na configuração da estrutura moderna do Estado Federal, haja vista a aplicação diferenciada da Teoria de Montesquieu nesse modelo, bem como a instituição de nova forma de governar o Estado, agora descentralizado e baseado em critérios democráticos, cujo parâmetro é a limitação do poder estatal.

Existe, pois, um nexu intrínseco entre o regime político e a estrutura do Estado Federal, transmudando-se em uma relação simbiótica em virtude da dependência daquele que foi adotado, principalmente aqueles de base autoritária, onde se desvirtuam as bases do federalismo. Todavia, vários fatores influenciam esse cenário, desde a própria formação histórica, até os mecanismos executados para garantir sua estabilidade, inclusive as medidas que são tomadas contra a Democracia.

A maturação do Estado Federal é influenciada por diversos aspectos, inclusive os elementos fomentadores do seu desenvolvimento. Sobre esse aspecto, comenta Livingston (1956 apud BARACHO 1956, p. 62):

Certos regimes políticos mesmo que apresentassem características democráticas comuns, no que diz respeito ao federalismo, permitem indagações sobre os elementos que lhe dão figuração individualizada.

Dessa forma, mesmo naqueles países que apresentaram formas diferenciadas de implementação do federalismo (com regimes políticos parecidos) existem pontos comuns, tal como um nexu intrínseco que liga a vontade de todos os entes e que ultrapassa as previsões constitucionais, se fixando na vontade dos que o compõem, no modo de proceder e funcionamento das instituições. Assim, ocorre que muitos Estados de base constitucional unitária adotam medidas típicas do regime federal. Segundo Livingston (1956 apud BARACHO, 1986) a Nova Zelândia é um país unitário, que apresenta características do federalismo através da representação informal das províncias.

Na realidade, os textos constitucionais oscilam entre aqueles que abarcam de forma mais marcante as características do federalismo e outros que o fazem mais sutilmente. Alguns brotam da vontade da nação, outros são criados por uma convenção artificial. Acerca do federalismo na América Latina, Livingston (1956 apud BARACHO, 1986) titula de *movimentos artificiais*, especialmente aqueles ocorridos

no Brasil, Argentina, Venezuela e México, uma vez que seguiram o modelo norte-americano. Nesses países, as características do federalismo restaram confinadas às suas Constituições, não se trasladando para os processos governamentais.

Destaque-se que do próprio processo de formação histórica do modelo federal ocorrido nos diversos ordenamentos jurídicos que possuíam bases democráticas, constatam-se movimentos propulsores de seu crescimento, contrariando o previsto naqueles cujos governos e instituições autocráticas emperraram os mecanismos fomentadores do federalismo.

Ainda sobre esse dado, esclarece Livingston (1956 apud BARACHO, 1956, p. 66):

Os regimes autocráticos tendem à centralização, pelo que se tornam incompatíveis com as formas federativas que dão autonomia aos Estados ou as suas comunidades componentes, daí reduzem os elementos inerentes ao federalismo.

Nesse cenário, exsurge a discussão acerca da “Teoria da Separação de Poderes”, de Montesquieu, esboçada na obra **O Espírito das leis** que, publicada em 1748, influenciou sobremaneira a Federação norte-americana, embora tenha sido concebida de acordo com as necessidades europeias da época. A nova realidade conclamava a formação de uma teoria que consagrasse o equilíbrio entre os poderes ou o estabelecimento de um governo misto.

Segundo Dallari (1986), muitas das ideias sustentadas nos artigos de “Os Federalistas”³ são externadas nas ideias defendidas por Montesquieu, especificadamente quanto à criação de uma nova forma de Estado que consagrava divergências na unidade.

A convergência do desiderato é exposta na possibilidade de escolha dos governantes e controle do acúmulo do poder exercido pelo povo e a proposta de Montesquieu previa a distribuição de poder entre os vários ramos – rei, nobreza e o

³ Os Artigos Federalistas foram uma série de ensaios elaborados por Hamilton, Madison e Jonh Jay acerca do federalismo desejado para a América. Publicados periodicamente nos jornais da época, onde os autores utilizavam-se de um pseudônimo - *Publius*. Neles se aborda todas as características da estrutura federativa, desde a convivência e relacionamento entre os poderes, o sistema de governo até às fragilidades da confederação, defendendo a consubstanciação da estrutura federada.

povo – embora houvesse bases democráticas, firmadas na existência de um poder eficiente, que não pusesse em risco as liberdades públicas, ou seja, que fosse ao mesmo tempo controlado, mas não democrático.

Destaque-se que a solução encontrada para estruturar as funções estatais na Federação foi influenciada por Montesquieu com a separação dos poderes, mas não realizada à sua maneira (dividindo-se o poder entre o rei, a nobreza e a burguesia). O modelo federativo é calcado em bases democráticas, distribuindo-se as funções governamentais entre os três ramos do governo de forma que nenhum deles pudesse prevalecer sobre os demais. Assim, emerge o que a doutrina chama de “Teoria de Freios e Contrapesos”⁴, relacionando funções estatais agora independentes e controladas de forma harmônica entre si, detendo atribuições típicas e atípicas previstas constitucionalmente e através destas, realizando o controle para evitar que os excessos sejam cometidos.

Sobre a repartição esboçada por Montesquieu, esclarece Baggio (2006, p. 7):

[...] o que nos parece mais coerente quanto a percepção de que a distribuição de poderes descrita por Montesquieu baseada na visão de um governo misto, não equivalente à separação do poder colocada em prática entre executivo, legislativo e judiciário. Evidentemente têm o mesmo objetivo: tratam da limitação do poder. Mas diferenciam-se no momento da destinação desse poder.

Ainda esclarece Bercovici (2004, p. 17):

A chamada “separação dos poderes” não se exigiria assim, que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário fossem inteiramente desvinculados uns dos outros. Na realidade o essencial era, inclusive a sua vinculação e interpretação, realizadas de maneira que cada um dos Poderes obtivesse o controle constitucional sobre os demais.

⁴ A Teoria dos *Checks and Balances*, formulada por Montesquieu na sua obra **O Espírito das Leis**, em 1748, estruturou a repartição das funções estatais entre vários órgãos providos por pessoas diferentes, de forma que cada uma delas tivesse atribuições típicas e outras atípicas, onde nestas, uma função ‘podaria’ ou fiscalizaria a outra.

Como se vê, na estrutura do Estado Federal é de fundamental importância o relacionamento harmônico entre as funções Executiva, Legislativa e Judiciária. Das funções típicas de organização das vigas mestras de um governo, a função legislativa é a que inspira maiores cuidados, especialmente pela participação dos entes federativos subnacionais no processo legislativo federal. A própria Declaração da Independência (das colônias inglesas em 1776) já esboça a insatisfação com o parlamento, uma vez que a sua representatividade nas colônias era quase inexistente, restando presente de forma deficitária. Explana Becker (1964, p. 12) que “em toda a controvérsia que conduziu a Revolução o que se debatia principalmente era a autoridade do Parlamento britânico [...], entretanto, a Declaração não menciona o Parlamento britânico”.

Todavia, com a proclamação da independência e a estruturação da Federação, as ex-colônias inglesas atentaram melhor para a estrutura da função legislativa, diante do seu papel decisório na repartição de competências. Segundo Dallari (1986) a diversidade de ideias postas na estruturação da Federação da época fez optar pela conciliação dos princípios voltados à criação de um parlamento de caráter nacional - da nação americana considerada como um todo, e daqueles favoráveis à construção de um órgão legislativo que garantisse acolhimento da vontade dos representantes dos novos Estados, reunidos em um modelo federal.

Assim, é que se organizou um Congresso, formado por duas casas, uma representando a vontade da nação⁵ - denominada de Câmara dos Deputados. Já o órgão emanador da vontade dos Estados-membros ficou conhecido como Senado, com uma representação fixa de cada Estado.

Esclarece Dallari (1986, p. 31) que “do Poder Legislativo ficou sendo ‘a expressão do governo de muitos’, correspondendo ao governo democrático da antiga classificação de Aristóteles”.

Atribuição importante do Legislativo é a conservação e respeito das repartições de competências, determinado através do maior ou menor grau de descentralização. À época do nascimento do Estado Federal norte-americano, a matriz norteadora da repartição de competências fora a predominância de interesses donde o que não estivesse reservado à União seria de competência dos Estados-

⁵ Nesse contexto, entenda-se a vontade da nação como aquela onde o povo tem participação intrínseca, diretamente ou indiretamente através de seus representantes nos rumos políticos do Estado.

membros. Esse princípio norteador permaneceu até quando exsurge a necessidade de se fortalecerem as competências quando eclodiu a crise econômica em 1929, seguido que fora pelos diversos ordenamentos jurídicos que adotaram o modelo federativo.

O processo legislativo também é delineado consoante os preceitos determinados pela Constituição, destinando-se a uma maior participação da função legiferante – típica do Poder Legislativo – ao Poder Executivo Federal e relegando-se aos Estados-membros as atribuições do Poder Constituinte Decorrente, sem necessariamente ofertar-lhe a possibilidade de uma participação efetiva naquele processo.

Hodiernamente, o Poder Legislativo exercido nas estruturas federais dinamizou-se. Valladão (1974 apud Baracho, 1986) descreve a trajetória atravessada pelo federalismo que de uma fase estática (onde se almejava o equilíbrio entre as competências da União e Estados) passa a uma segunda fase denominada dinâmica (com preponderância aos interesses da União) e, por fim, chega-se ao federalismo integrado, que busca não a prevalência de interesses dos entes federativos, mas um processo legislativo que os abarque todos, na busca do fortalecimento da ordem federativa em sua totalidade.

No que tange ao Poder Executivo, vê-se que na configuração da estrutura federal norte-americana repudia-se o Parlamentarismo como sistema de governo, posto que já vinha desgastado da experiência britânica e dos abusos cometidos nas ex-colônias inglesas, tal como o regime de governo monárquico.

Impulsionados pela doutrina democrática, estabelecem, pois, um regime de governo que atendesse às suas prescrições, principalmente no que pertine à eletividade dos titulares como também, à temporariedade dos mandatos eletivos, através da instituição de uma República. Para tanto, entregou-se a condução do Poder Executivo nas mãos de um só homem – o Presidente – gerenciador e administrador das políticas públicas do Estado, e detentor das atribuições da chefia de Estado, dispensando-se assim, a figura do monarca e toda a ostentação dada à realeza na Grã-Bretanha.

Não obstante os parâmetros democráticos nos quais se funda o presidencialismo implementado na Federação norte-americana, exsurge o sistema proporcional de escolha do presidente, e aqueles que compõem cada Estado-

membro elegem certo número de representantes para que, ao final, escolham o Presidente, mesmo que de forma indireta.

Destaque-se o comentário de Madison e Hamilton (1993, p. 432) sobre o artigo 68 dos “Artigos Federalistas:

[...] Segundo ele, o povo de cada Estado escolherá várias pessoas como eleitores, em número igual ao de senadores e representantes daquele Estado no governo nacional, devendo elas se reunir dentro do Estado e votar em alguma pessoa adequada como presidente. Seus votos assim, conferidos, deverão ser transmitidos a sede do governo nacional, e a pessoa que venha a obter a maioria do número total de votos se concentrará em um único homem, e como poderia ser arriscado permitir que um número menor que a maioria dos votos fosse conclusivo, previu-se que, em tal contingência, a Câmara dos Representantes poderá eleger, entre os cinco candidatos mais votados, aquele, que em sua opinião, seria o mais bem qualificado para o cargo.

A priori, o sistema proporcional adotado no federalismo funcionou, uma vez que o número de votos de cada Estado seria proporcional à população, atribuindo-se a escolha a um grupo seletivo de eleitores na garantia de uma seleção mais criteriosa e democrática. No entanto, segundo Dallari (1986), o colégio eleitoral transmudou-se a um plano não prioritário e, atualmente, se vota no candidato a Presidente, sem conhecimento prévio acerca daqueles que integram o colégio eleitoral que, no fim das contas, são os detentores da real atribuição de eleger o Presidente nesse sistema, pelo que, concretamente, não se garantirá uma escolha criteriosa e nem sempre democrática. Tem-se, assim, um Poder Executivo firmado no governo de um só, conquanto abarque as bases que se aproximam dos ideais democráticos.

No que pertine a estruturação do Poder Judiciário, preservando-se a garantia do sistema de freios e contrapesos, a função Judiciária deve ser garantida pela harmonia e independência de seu exercício. Os seus órgãos devem estruturar-se sob a égide de critérios democráticos seja para a escolha de seus membros, ou para a determinação de suas competências.

Ressalte-se que na estrutura federativa o Poder Judiciário não deve mais atrelar-se às decisões do Poder Executivo, vez que, o próprio processo de formação histórica do Poder Judiciário norte-americano não se dá como na França, vinculado à aristocracia. Com o apogeu do constitucionalismo moderno, no fim do século XVIII e início do século XIX, essa função firmou-se no sentido de realizar o controle de

constitucionalidade das espécies normativas que permeavam o Estado, através das decisões dos órgãos encarregados de realizar a verificação da compatibilidade de leis e/ou atos normativos com as Constituições - Cortes Constitucionais⁶ - e a separação dos poderes foi construída de forma mais independente.

Aqui revela o pensamento de Baggio (2006, p. 31):

A teoria da separação dos poderes, nos EUA, justamente por não existir uma classe social ligada diretamente aos preceitos do absolutismo, não ficou vinculada ao enfraquecimento de poder algum, mas sim da composição de uma relação de equilíbrio não só entre os poderes legislativo, executivo e judiciário, mas também a uma inédita composição do poder soberano inaugurado pela Federação.

Acerca do papel do Poder Judiciário para a realização do controle de constitucionalidade das leis, apontou Dallari (1986) para o papel de destaque e independência da Suprema Corte norte-americana⁷, não só realizando suas atribuições durante os primeiros passos do Estado Federal, mas também, em outros momentos ditos cruciais, para a estabilidade política e econômica do país, como na década de 30 com o *New Deal* ou quando o presidente Nixon renunciou ao poder.

Embora a Suprema Corte norte-americana sirva de parâmetro para a estruturação dos órgãos encarregados do controle de constitucionalidade das leis nos demais países que adotaram o modelo federal, outros fatores somaram-se à organização dessa função, tais como os critérios de formação histórica, política ou por razões de ordem econômica. Através desses mecanismos imprimiram-se feições

⁶ Os ordenamentos jurídicos mundiais, dependendo da forma de controle de constitucionalidade adotada, possuem órgão específico que realiza a tarefa de verificar a compatibilidade de lei ou atos normativos com a Constituição. Alguns países adotaram o que se denominou de Controle Político, e nestes existe um órgão independente das funções estatais que realiza o controle, como é o caso da França, com o Conselho Constitucional. Outros adotaram o Sistema Jurídico ou Jurisdicional e aqui quem realiza o controle é um órgão integrante do Poder Judiciário, como é o caso do ordenamento jurídico brasileiro com o STF - Supremo Tribunal Federal ou a Suprema Corte norte-americana. Por fim, há ainda aqueles países que adotaram o que se designa de Controle Jurisdicional Misto onde o controle de constitucionalidade das leis é realizado ora por um órgão político, ora um por órgão jurisdicional, como na Suíça. Nesta, o controle de constitucionalidade das leis nacionais é realizado por um órgão político – independente das funções estatais-, já as leis locais são controladas pelo Poder Judiciário.

⁷ A Suprema Corte norte-americana é composta por nove juízes escolhidos sem participação popular, que são nomeados pelo Presidente dos Estados Unidos da América e ratificados pelo voto majoritário do Senado. Tem-se como “Juiz Chefe” ou o Juiz Presidente um dos membros, e os demais são denominados de Juízes Associados.

diferenciadas a esses órgãos, mas que não desconfiguraram a sua estrutura federal. Dessa forma, apesar da teoria geral do federalismo apresentar pontos comuns, cada ordenamento jurídico que a adotou trouxe elementos que a amoldaram de forma diferenciada, construindo os diversos tipos de federalização.

2.4 AS FASES DO FEDERALISMO NORTE-AMERICANO: O DUAL, O COOPERATIVO E O *NEW FEDERALISM*

Para a exata compreensão do modelo federal que vigora atualmente na maior parte dos ordenamentos jurídicos, é preciso que se analise o processo de formação do federalismo de matiz norte-americana, cuja caminhada evolutiva se deu de modo dinâmico.

A teoria federal clássica esboça-se sobre um princípio norteador nas duas esferas de competências do poder político: o nacional, entendido com aquele que abarca as questões atinentes a toda esfera federal; e outro denominado de subnacional ou regional, pertencente aos Estados-membros. Num primeiro momento essa dinâmica não foi desde logo aceita à época da Convenção da Filadélfia, em 1776.

Nesse cenário atuavam os defensores da elaboração de uma estrutura federativa que fosse centralizada e garantisse a sua indissolubilidade. Essa posição era defendida pela maioria das ex-colônias inglesas e alimentada pelas ideias difundidas nos “Artigos Federalistas” de Hamilton, Madison e Jay, que apontavam para as vantagens de se adotar o federalismo e esclareciam sobre as fragilidades da confederação. Mesmo com a existência de dificuldades ou a falta de apoio integral à criação de um Estado Federal, aqueles que a elaboraram a Declaração, (encabeçados por Jefferson) transmitiram, pelo menos formalmente, a ideia de união e o desejo de independência das colônias com a constituição de um Estado Federal.

Esclarece Becker (1964, p. 6-7):

Entretanto, os chefes da Revolução, estando agora empenhados na independência, acharam ser politicamente oportuno agir sob a presunção de que era insignificante a oposição. Mui naturalmente, portanto, Jefferson

procurou mostrar que o povo das colônias se apresentava inteiramente unido no desejo de “instituir” um governo no lugar do governo do rei.

Concretamente, não existia rivalidade cerrada entre os que se denominavam federalistas e os antifederalistas. O que estava em jogo era a forma de organização e manutenção das conquistas após a independência, e isso seria possível apenas com o estabelecimento de um rol de direitos na Constituição, o que aconteceu em 1787 com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América. Alie-se a esse fato a necessidade de coordenação de um conjunto de políticas econômicas e institucionais que deveriam ser executadas.

A partir daí, esquematizou-se um modelo federativo que primou pelo estabelecimento de duas esferas autônomas do poder, com repartição de competências no mesmo território, destinados à União e aos Estados-membros. Esse mecanismo de repartição de competências recebeu o nome de federalismo dual e garantiu o exercício pleno das competências dos Estados-membros, sendo a União o ente coordenador e gestor dos interesses de todos os entes federativos, abarcando os setores sociais, políticos e principalmente econômicos. Vale salientar que todos os mecanismos desta estrutura compartimentada foram e são controlados pelas rédeas firmes da Suprema Corte americana, extremamente arraigada aos valores fundantes do federalismo que prima pela total impossibilidade de concentração do poder.

O federalismo dual consolidou-se face à necessidade de se garantir a autonomia das ex-colônias britânicas recém-independentes, e transformadas em Estados-membros. Nesse diapasão propôs-se a 11ª Emenda Constitucional, mais conhecida como o famoso *Bill of Rights*. Segundo Dallari (1986), através desse mecanismo, garantiu-se de forma concreta a autonomia dos Estados-membros, vedando-se ao Poder Judiciário da União adentrar no julgamento de qualquer lide dos Estados-membros e, em contrapartida, atribuindo-se à Suprema Corte a possibilidade de a ela se recorrer se algum Tribunal Superior decidisse de forma contrária à Constituição. Todos os entes possuíam, destarte, iguais patamares de autonomia.

Saliente-se que, de início, na Federação norte-americana a Suprema Corte dotou de soberania tanto a União como os Estados-membros. Ainda na ótica de Dallari (1986, p. 42):

[...] é afirmada a supremacia da Constituição, à qual o governo federal e o estadual devem ser submissos. Mas paralelamente, é reconhecida a independência recíproca entre os governos, não havendo entre eles qualquer relação de subordinação.

Nessa atribuição desordenada de competências, as regulamentações necessárias, principalmente na seara econômica, foram relegadas a um segundo plano. Em sendo assim, o mercado conduzia-se sozinho, sem a devida ingerência estatal, redundando na somatória com outros fatores, principalmente econômicos, na queda da bolsa de valores de Nova York e no *New Deal*.

Sobre esse aspecto esclarece Pinto Filho (2002, p. 69):

O *New Deal* representaria a revisão do *Federalismo Dual*. O governo central, doravante, necessitaria de uma força centralizadora para levar a efeito seus planos de progresso econômico, e nesse caso, as legislações estaduais, se tornavam empecilhos que precisavam ser ultrapassados. (Grifos do autor).

O posicionamento da Suprema Corte norte-americana em relação às competências alargadas e diminuídas dos entes federativos, teve fundamental importância nesta fase do federalismo. Em todo o curso de sua história verificou-se uma oscilação entre a manutenção das ideias conservadoras do federalismo dual (marcado pelo não-intervencionismo estatal) e a entrada dos novos ares que inspiravam um modelo federal diferenciado, buscando a concentração das decisões da seara econômica nas mãos da União, denominado de federalismo cooperativista.

Esse novo modelo substituiria o conservadorismo da Suprema Corte americana através da aceitação do novo plano econômico criado por Roosevelt para combater a crise econômica na qual os Estados Unidos haviam mergulhado após a crise de 1929, e tinha por objetivo recuperar e reformar a economia norte-americana, e assistir aos prejudicados pela Grande Depressão.

Com a queda gradativa das ideias do liberalismo econômico, já agravado pela difusão do ideário da Revolução Russa, os trabalhadores começaram a se mobilizar baseados nas ideias marxistas de implementação dos direitos sociais. Em

contrapartida, os capitalistas refreavam as revoltas para se manterem no controle daquela situação. Assim, através da convergência dos ideais de ambas as classes (trabalhadores *versus* capitalistas) surge a Social Democracia, pautada no Estado de Bem-Estar Social, que ficou conhecida nos Estados Unidos como *Welfare State*.

Aliado ao fim da Primeira Guerra Mundial, o *Welfare State* conclamava o intervencionismo estatal, e executado no governo Roosevelt em 1933, este plano governamental que abandonou determinadas concepções clássicas do liberalismo para atender às necessidades da grande massa trabalhadora, garantindo direitos sociais como educação, saúde, previdência social, entre outros. O Estado passou a intervir no mercado, através de mecanismos de regulação, configurando-se em um agente produtor.

Os direitos sociais conclamados pelos trabalhadores foram, então, verdadeiramente assegurados pelo Estado, que adota uma atitude comissiva e intervencionista, firmando a arrecadação para a manutenção dessa estrutura social. Na realidade, a Social-Democracia criaria o socialismo não pela via social, mas sim, pela via democrática.

Escrevem Régis e Maia (2004, p.83):

[...] Isto implicou em um aumento significativo da carga tributária desses Estados. A social-democracia passou a significar Estado intervencionista na economia e também elevada arrecadação de tributos pelo Estado.

A necessidade de intervenção do Estado de há muito tempo se constatava, posto que o velho Estado do *laissez faire* estava em franca derrocada. As novas relações sociais, políticas e econômicas conclamavam a renovação da postura do Estado, agora dotada de uma atitude positiva.

Sobre o assunto, ensina Hobsbawm (2006, p. 142):

O século XX multiplicou as ocasiões em que se tornava essencial aos governos governar. O tipo de Estado que se limitava a prover regras básicas para o comércio e a sociedade civil, e oferecer polícia, prisões e Forças Armadas para manter afastado o perigo interno e externo, o “Estado-guarda-noturno” das piadas públicas tornou-se tão obsoleto quanto o “guarda-noturno” que inspirou a metáfora.

As facetas do federalismo cooperativo começaram a surgir com o *Welfare State*, alargaram-se com a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, sendo necessários maiores esforços da União, traduzidos numa maior concentração de renda e competências em suas mãos.

Somem-se a esse período as consequências que o expansionismo econômico e militar, encandeado pelos americanos, havia gerado. Dallari (1986) esclarece que dentre as consequências desse processo houve a necessidade de fortalecimento do poderio da União, que assumiu novas atribuições nas relações internacionais, principalmente na captação de recursos para a organização e manutenção das forças armadas.

De acordo com Pinto Filho (2002), o *New Deal* também favoreceu a garantia das subvenções destinadas aos Estados-membros, já que com a crise de 1929 a ajuda da União aos Estados passa a ser indispensável gerando uma dependência dos entes subnacionais para com o ente central.

Nesse período aconteceram várias modificações, não só no relacionamento posto entre a União e os Estados-membros, mas cresciam consideravelmente as práticas intervencionistas do Estado na vida social e econômica dos americanos, inclusive, pelo direcionamento das competências que, embora fossem destinadas aos Estados-membros, restariam vinculadas aos ditames do Executivo Federal. Destarte, o Estado não-intervencionista foi substituído gradativamente por outro de práticas intervencionistas. Até o matiz norteador da concepção clássica de competências, no que pertine à destinação dos poderes remanescentes aos Estados-membros, foi modificada pela Suprema Corte em 1941, tudo para garantir também à União a destinação dessas atribuições.

Bercovici (2004, p. 22) anota a distinção entre o federalismo dual e o cooperativo:

Não há, nos Estados Unidos, uma teoria geral para o federalismo cooperativo que tenha substituído a teoria federal clássica. O único consenso é que a ordem federal não é mais composta por duas esferas separadas e justapostas, mas por esferas complementares, que buscam o interesse comum. A cooperação é vista pelos norte-americanos como uma maneira pragmática de solução de problemas concretos, o que fez com que o federalismo norte-americano desenvolvesse inúmeras práticas de cooperação, muitas vezes contraditórias entre si.

O federalismo cooperativo objetiva centralizar as atribuições nas mãos da União, desvirtuando a repartição de competências entre os entes federativos. Com isso, recupera-se a economia dos Estados-membros.

Ao tempo em que a expressão *cooperativo* traduz um sentido ameno, também induz a uma ideia de repartição de competências conciliatórias, soando como um conjunto de medidas de resgate da estabilidade no pacto federativo, embora signifique, deveras, a concentração de poderes no Executivo Federal de forma mascarada, alterando substancialmente o sentido clássico do federalismo. A centralização das competências nas mãos da União impôs-se na oferta de socorro financeiro aos Estados-membros, os quais tiveram de ceder à cooperação, mesmo que forçada, do Executivo Federal.

Explica Pinto Filho (2002, p. 73) que “o *federalismo cooperativo* na verdade deve ser lido como franca hegemonia federal em relação aos governos periféricos. A palavra *cooperativo* é essencialmente eufêmica”. (Grifos do autor).

A transformação do federalismo dual em cooperativo não pressupôs, necessariamente, uma alteração constitucional substancial, o que na realidade aconteceu foi a modificação do posicionamento da Suprema Corte americana para garantir a estabilização, principalmente a econômica. A Constituição estadunidense não foi modificada, mas os membros daquele tribunal, que detinham pensamentos anti-intervencionistas, tiveram suas atribuições mitigadas por meio da nomeação de outros juizes, voltados às necessidades das reformas a serem implementadas naquele momento econômico, que prescindia do intervencionismo do poder central⁸.

Acresça-se que a Suprema Corte norte-americana começou, gradativamente, a atribuir legitimidade constitucional às suas decisões dadas as ações intervencionistas por parte da União. Segundo Baggio (2006), as transformações gradativas do Poder Judiciário podem ser escalonadas em três etapas: as emendas constitucionais (que passaram a ser interpretadas a favor das práticas intervencionistas e centralizadoras em prol do Executivo Federal⁹); a

⁸ Foram nomeados como Presidentes da Suprema Corte para atender o princípio do federalismo cooperativo Harlan Fiske Stone, em 1946, pelo Presidente Roosevelt, e Warren Earl Burger, por Nixon, em 1986.

⁹ Muitos doutrinadores atribuem ao famoso caso *Darby* a queda do federalismo dual e o surgimento do modelo cooperativo. Por meio dele a Suprema Corte decidiu que em se tratando do comércio

modificação da competência para a feitura das leis federais pelo Congresso (que abarcaria não somente os poderes expressos na Constituição, mas àqueles poderes implícitos e referentes aos interesses gerais); o alargamento da interpretação constitucional, doravante executada de acordo com a realidade social, podendo os juízes daquela Corte mudar seus posicionamentos, direcionando-os às necessidades emergentes da época.

Alie-se a esses fatos a eclosão da Segunda Guerra Mundial, que modificou radicalmente as feições do poderio mundial, deslocando-se as grandes potências do velho continente, concentradamente, para um cenário bipolar entre os Estados Unidos e a ex-União Soviética, acirrando as disputas entre capitalistas e socialistas. Essa situação teve fim apenas com a execução do Plano Marshall¹⁰, congregado à queda do Muro de Berlim em 1989¹¹, que marcou a derrocada do socialismo. Esse fato gerou o fortalecimento da economia norte-americana, inaugurando uma nova fase do Federalismo, que agora seria pautado nos ditames do processo de globalização.

Ademais, vários outros fatores sociais, políticos e econômicos somaram-se a esses, fomentados pelos mecanismos da globalização. Dentre eles, enfatiza-se desde a elevação dos níveis de produção, ao encadeamento cada vez mais ágil das tecnologias de informações incrementadas pelo surgimento da internet, além da busca desenfreada pela obtenção de lucros e a massificação do consumo. Todos esses fatos geraram, nos anos 80, o desemprego generalizado, provocando o aumento desenfreado da busca pelos benefícios previdenciários, sufocando os cofres públicos.

(Cont.)local, se existisse outro bem com características parecidas fabricados por outro Estado-membro, para garantir a livre concorrência, deveria o comércio ser regulamentado pelo Congresso, centralizando os interesses nas mãos da União.

¹⁰ Foi o principal plano de reconstrução econômica dos países aliados da Europa depois da devastação provocada pela Segunda Guerra, através do investimento de vultosas quantias em dinheiro para garantir a assistência técnica e recuperação da economia desses países, assegurando garantir a sobrevivência do sistema capitalista. Além de preservar a efetividade das regras que posteriormente foram implementadas pelo Conselho de Washigton, visava a quebra das barreiras comerciais e criou instituições para coordenar a economia em nível continental. Recebeu o nome de Plano Marshall em homenagem ao Secretario dos Estados Unidos – George Marshall.

¹¹ O muro dividia a Alemanha, especificadamente separava a cidade de Berlim em dois lados de tendências políticas e econômicas opostas, a oriental de matiz capitalista, e a ocidental, soviética. A sua queda ocorreu em 9 de novembro de 1989 e pôs fim ao último empecilho à resistência do socialismo e a reunificação da Alemanha, com o fim da Guerra Fria e a vitória do capitalismo.

Tal situação reclamava mais uma vez, modificações urgentes na estrutura do Estado Federal, sendo necessário não apenas centralizar competências nas mãos do Executivo Federal para garantir uma maior arrecadação. O Estado Social agora estava em crise e a solução não seria o retorno ao socialismo, mas redimensionar as atribuições do Estado, emergindo e se fortalecendo as políticas que foram denominadas de neoliberais. Ocorreu, pois, assim, o soerguimento das antigas ideias liberais, sob outro enfoque, desta feita adequado às reais necessidades vivenciadas naquele período.

Sobre o neoliberalismo esclarecem Régis e Maia (2004, p. 86):

[...] Os neoliberais passaram a pregar que o Estado não deve intervir na economia diretamente como empresário, mas deve interferir indiretamente, como agente regulador. Ao invés de o Estado ir fazer aço ou, por exemplo, explorar o petróleo ou ter uma empresa de telecomunicações, ele irá deixar que a iniciativa privada, de acordo com as regras impostas pelo mercado, cuide dessas atividades. O Estado dita as regras que devem ser cumpridas pela iniciativa privada. Caso essas regras venham a ser descumpridas, cabe aos próprios Estados, por intermédio de suas agências reguladoras, punir as infrações.

As políticas neoliberais foram difundidas por diversos ordenamentos jurídicos que se baseavam, primordialmente nas privatizações das empresas estatais, com o gerenciamento dos serviços concedidos pelas agências reguladoras como forte investimento na iniciativa privada, acompanhados da desburocratização dos mercados, e do fortalecimento das empresas transnacionais. Daí emerge um novo ramo do direito, para regular as relações consumeristas.

Saliente-se que todos os países baseados no ideário neoliberal sentiram uma modificação da estrutura interna, mais especificamente ocorrido nos Estados Unidos onde essas medidas foram iniciadas no governo de Ronald Reagan (durante quase toda a década de 80) e só concretizadas no governo Clinton (em 1993). Entretanto, tal fenômeno se estendeu por outros ordenamentos jurídicos, *a priori*, na Inglaterra com a primeira-ministra Margareth Thatcher e na Alemanha com o primeiro-ministro Helmut Kohl. Posteriormente, seguiram esse modelo a Argentina, o Brasil, o México e mais recentemente a China, que formalmente exerce ainda práticas leninistas, mas está gradativamente se abrindo, na atualidade, às políticas capitalistas.

Contudo, o federalismo cooperativo entrou em declínio. Sobre esse aspecto destaca Pinto Filho (2002, p. 74):

Mas o modelo quando não responde mais aos fins para o qual foi criado, precisa ser revisto. Inicia-se um movimento de diminuição do Estado. Nos Estados Federais, isto significará que o Governo Central está sentindo o pesado encargo de prover os direitos sociais da nação.

Todavia, somente em 1996, ocorreram formalmente as mais graves modificações no federalismo, que superava a fase do cooperativismo e se amoldava aos ditames da globalização, pautadas, principalmente, em medidas descentralizadoras como a figurada valorização da autonomia estatal, sendo denominado de *new federalism*. Segundo Pinto Filho (2002), nessa fase do federalismo se buscava a devolução aos Estados dos importantes programas empreendidos nos últimos anos pelo Governo Federal nos Estados-membros, que ao assumir a coordenação da aplicação dos recursos, ainda repassados pela União, em contrapartida deveriam prover seus próprios programas sociais.

Percebe-se, assim, que não houve um alargamento das atribuições dos Estados-membros, o que se verificou foi a necessária diminuição do poder do Estado, como um todo, face ao processo de globalização. Assim, da mesma forma que o *welfare state* foi substituído por um conjunto de medidas neoliberais, o federalismo cooperativo se modificou, não pregando um retorno ao federalismo dual, mas adotando um modelo que garantisse uma descentralização não tão abrupta, diante da impossibilidade de se desvincular certas atribuições da esfera do governo federal de uma hora para outra.

Baggio (2006, p. 58), ressalta que:

[...] De modo algum, é preciso destacar, isso significou a volta a um federalismo dual, uma vez que a descentralização foi marcada por peculiaridades absolutamente novas aos modelos federais existentes até então. No entanto, é possível afirmar que este movimento de descentralização nada mais foi que um movimento que acompanhou a mesma tendência do retorno à época do liberalismo clássico dos campos político e econômico.

Essa nova faceta dada ao *new federalism* incluiu propositadamente o Estado-membro nas relações internacionais e intergovernamentais, atendendo aos direcionamentos propostos pela globalização com a formação do bloco econômico. A antiga atribuição do Poder Executivo Central de, através da União, realizar tais negociações em nome da federação foi gradativamente substituída pelos Estados-membros, conferindo um rumo diferenciado à concepção clássica da Federação (de realizar a união entre Estados-membros, que auferiam autonomia e a prerrogativa de representar a Federação especificadamente nas relações internacionais).

Descortina-se, assim, um cenário totalmente diferenciado daquele que originou a concepção clássica do federalismo, porque ao invés da união, reina a competitividade dentro da própria Federação e entre os Estados-membros nas relações intergovernamentais. O manto protetor da União, colocado nos moldes originários, foi, para alguns, retirado e para outros, no entanto, foi redimensionado com o fito de atender aos processos de integração política, social, econômica e cultural.

O federalismo é otimizado ou remodelado para corresponder aos ditames da globalização, através da formação de uma nova esfera de poder representada por Estados Federais unidos na formação de blocos regionais sem, contudo, perder a soberania.

O conceito de supranacionalidade emerge, inevitavelmente. A concepção clássica de soberania, absoluta e indivisível, diluiu-se cada vez mais em face da integração no formato de blocos econômicos, a exemplo da União Europeia que propõe uma nova soberania compartilhada, relativa e divisível frente à globalização.

Esse formato é que os Estados europeus encontraram para a solução das controvérsias surgidas a partir das relações decorrentes do processo de integração, principalmente quando os Estados-membros estavam insertos nas relações intergovernamentais. Para tanto, formou-se uma Comunidade de Estados, em prol da qual os países-membros renunciaram à sua competência sobre determinadas matérias, que passaram a ser reguladas pelo órgão comum.

A União Europeia desempenhou papel essencial na revolução do conceito de soberania, subordinando todos os Estados-Membros a um ordenamento jurídico comum, no que tange a determinadas questões igualmente de interesse comum, desde que norteados pelo princípio da não-intervenção. Os elementos

caracterizadores da Federação, pois, a nível nacional, transportam-se para a seara da supranacionalidade.

Muitos dos ordenamentos jurídicos mundiais adotaram formalmente a Federação como forma de Estado, outros, porém, para sobreviverem no mundo globalizado, aderiram às características de um modelo federal, sem, contudo, se constituírem federações, inclusive os Estados europeus. Isso se deve ao fato de que o federalismo apresenta uma melhor estrutura para a sobrevivência em um mundo globalizado. Inclusive, aos Estados unitários, na sua forma específica, consagraram em seu bojo características típicas do federalismo. Baggio (2006) menciona, dentre outros, a Espanha, a França, a Grã-Bretanha e Portugal.

O *new federalism* tende à formação de um novo modelo estrutural baseado no regionalismo. Hodiernamente, não são mais os Estados-membros que se unem para a formação de um Estado Federal, nos moldes da Convenção da Filadélfia no século XVIII. A regionalização remete àquele conceito no qual os Estados vizinhos geográfica e territorialmente, ou ligados por outros fatores tais como sua história, a identidade cultural, idiomática e ideários políticos, se uniam para intensificar as relações econômicas. Em virtude disso, cada vez mais se aprofundam as relações políticas, econômicas e culturais entre os Estados no processo de integração, intensificando a flexibilização da soberania, desde a zona de livre comércio até a integração total como a União Europeia.

Não há como retroceder nos processos de integração e não pensar nos Estados insertos em mundo globalizado. O modelo federal haverá de, necessariamente, se adequar às novas realidades sociais que estão surgindo, pelo que é importante, também, considerar que as políticas centralizadoras na estrutura federal sempre estarão presentes, quer o Estado atue mediante práticas interventivas, quer não.

Em sendo assim, conceber um modelo federal ideal para os ordenamentos jurídicos mundiais é uma tarefa quase impossível, seja ele pensado a nível nacional ou supranacional. Isso se deve ao fato de que a similaridade está presente nas características norteadoras e baseadas na união cooperativa e numa descentralização política, financeira e administrativa, constitucionalmente previstas, garantida pela impossibilidade do direito de secessão. Além destas, outras características, são anexadas a essa estrutura, de acordo com a realidade histórica, social, política, econômica e cultural de cada Estado, e o disciplinamento de

mecanismos incentivadores do desenvolvimento econômico estatal parte também da vontade particular de cada Estado. Na realidade, devem-se realizar os devidos ajustes que tais mecanismos precisam, visando a superação das desigualdades sociais.

3. REGIONALISMO E FEDERALISMO: AS NOVAS FEIÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Desde a sua gênese até a contemporaneidade, o Estado e as instituições políticas mundiais vivenciaram momentos diversificados: do nascimento do Estado, perpassando os seus modelos clássicos (Unitário e Federal) até as modernas formas já adequadas às novas realidades sociais, políticas, culturais e principalmente econômicas que se fizeram repercutir fortemente na estruturação dos Estados Modernos.

O fenômeno da globalização, aliado a outros fatores como a internacionalização das economias, o desenvolvimento do livre comércio e, também, as medidas neoliberais, fizeram com que os Estados Modernos adquirissem novas feições, propiciando uma tendência à fragmentação regional e, conseqüentemente, modelando novas relações entre os mesmos no cenário internacional.

3.1 REGIONALISMO: ORIGEM, EVOLUÇÃO HISTÓRICA E SEUS FUNDAMENTOS BASILARES

A definição de Estado sempre abarcou elementos que surgiram das relações sociais, políticas e econômicas vivenciadas pela sociedade. O conceito de Estado-nação foi durante muito tempo utilizado, já que atendia aos anseios do momento histórico. Então, calcado na soberania como o poder de mando em última instância, o Estado-nação tinha como elemento de coesão a soberania absoluta e objetivava um relacionamento interestatal bem distanciado daquele pautado em uma relação de coordenação. O poder do Estado residia no seu arsenal bélico, em uma economia forte (porém isolada nos primeiros momentos) além de uma política governamental que exaltava a supremacia de um Estado em relação aos demais.

Com a evolução da sociedade, o aprofundamento das relações sociais e o desenvolvimento de novas tecnologias, houve uma transformação dos modelos clássicos adotados pelos Estados. O conceito de soberania absoluta se enfraqueceu e abriu espaço a um modelo estatal que privilegiou o fortalecimento pela

coordenação de políticas em todos os setores da sociedade. Dessa forma, o Estado Unitário (centralizado) ainda sobreviveu naqueles países que originariamente o adotaram (boa parte deles na Europa), todavia, o modelo Federal se sobressaiu, uma vez que melhor se adequou às novas realidades.

O federalismo salvaguarda o ideário da preservação da unidade na diversidade, sendo esse um fator determinante. Amaral Filho (2002) destacou o fato de que essa forma de governo foi adotada em países de grandes dimensões territoriais, e conseguiu ordenar políticas econômicas uniformes, além de garantir uma divisão da soberania pela coexistência de muitas ordens de governo em uma mesma ordem política. Nessa forma de Estado vive-se uma descentralização política, financeira e administrativa entre diferentes níveis de governo, os quais são concentrados nas mãos de um órgão que representa a Federação. No ordenamento jurídico brasileiro, esse órgão recebe o nome de União.

Outro fator que contribuiu para uma adequação mais eficaz do federalismo às mudanças ocorridas na sociedade foi a possibilidade de esse modelo se revelar de forma diferente em cada Estado que o adotou. Em alguns Estados preservou-se o modelo clássico norte-americano, que, segundo Becker (1964), propõe um ideário esculpido sob a égide de dois entes: o nacional ou federal, e o Estadual ou regional. Em outros países, como o Brasil, que foi colonizado um pouco mais recentemente, adotou-se um modelo de Estado que não foi gerado no seio dos cidadãos e sim, àquele vindo da tendência norte-americana. Não cabe aqui defender se tal modelo foi o melhor ou ainda o mais prejudicial ao ordenamento jurídico nacional. O importante a se destacar é que essa forma de Estado nasceu de modo diferente no solo pátrio, partindo de um movimento exterior daquele do ideário da nação.

À época da adoção da República Federativa como forma de governo e de Estado, respectivamente, vivia-se em um Estado Unitário, eminentemente centralizado e que de forma abrupta fragmentou o poder, descentralizando-o. *A priori*, se teria uma visão benéfica até certo ponto, pois a descentralização em três níveis (federal, estadual e municipal) facilitou a administração e a colonização de lugares mais afastados do litoral, conforme apontou Amaral Filho (2002). O aspecto prejudicial foi a má repartição de competências entre os entes federativos, centralizando a maior parte dos poderes nas mãos da União, em detrimento dos estados-membros e municípios, fato este que perdura, de forma menos ostensiva, nos dias atuais.

Dessa forma, vê-se que o federalismo sobrevive em boa parte dos Estados mundiais, sempre se remodelando e se adequando às novas realidades. Théret (1988) destaca que existem diversas formas de federalismo e federações entre aquelas vigentes na América do Norte e as que vigoram na América do Sul. Aponta também que o princípio federal é ainda trabalhado na Europa em países como a Bélgica e Espanha, já que a diversidade das nações europeias não favorece a construção de um Estado Unitário, e, ao contrário, só poder ser vista pelas vertentes do modelo federal.

Todavia, o percurso acelerado da economia, da tecnologia e das políticas governamentais estatais, atizado pela globalização dos mercados e o neoliberalismo, reacendeu a discussão acerca do desenvolvimento do regionalismo e seus efeitos na ordem internacional.

Após a II Guerra Mundial, deu-se ao regionalismo uma grande atenção, com o intuito de se recuperar a economia local e impedir a reorganização do arsenal nazista. Superada essa fase, e com o surgimento da Guerra Fria e formação dos blocos econômicos, a adoção desse modelo de Estado foi relegada a um segundo plano, já que não coadunava com o pensamento à época. Bercovici (2000) pontua que o fortalecimento das regiões não facilitaria, em um primeiro momento, as relações econômicas, sociais, culturais e políticas entre os Estados. Somente com o aprofundamento dos ditames da globalização e dada a sua envergadura jurídica, agora privilegiada pelos Estados, é que se dá o soerguimento do regionalismo.

A questão regional nasce, dessa forma, ligada à discussão da identidade territorial, ofertando aos cidadãos de determinado Estado a consciência das ligações políticas, sociais, econômicas, culturais e étnicas havidas em seu território. No entanto, para se obter a exata definição do termo regionalismo se faz necessária a compreensão do que são as regiões, e do que estas representam nessa nova ordem estatal.

Ferreira (2001, p. 92) define região como “[...] o território que se distingue dos outros por características próprias”, pelo que se revelam as peculiaridades jurídicas inerentes àquela determinada porção do território. Frise-se que durante muito tempo vivenciou-se a definição de região similar àquela dada ao território.

Como precursor da definição de região tem-se Jellinek (1981), ao considerá-la como um fragmento de um Estado, que, mesmo detentora dos seus elementos caracterizados (como povo, território, governo), constitui-se uma parte anexa do

Estado, literalmente pontuada pelo autor como “fragmentos do Estado”. Tal opinião de Jellinek foi baseada no modelo típico do Estado austro-húngaro. De onde se nota que tais formas, detêm assim vinculação e participação política, mas não são destinatárias de competências expressas.

Note-se assim, que, modernamente, a definição espacial de território não corresponde à exata compreensão do termo região, o qual se ocupa de analisar os limites de atuação jurídica dos Estados como também os elementos institucionais e culturais. Estes principalmente são demarcadores das regiões, pois que delimitam-lhe as fronteiras, não àquelas materiais (naturais, geográficas, políticas e jurídicas) mas as demarcadas pela ideologia e pela cultura (celebrações religiosas, rituais ou ainda outros eventos coletivos que denotem certa identidade e unidade entre o povo que reside naquela região).

Segundo Floh (2007, p. 24):

Nesse sentido, as regiões são entes dinâmicos e não estáticos, posto que a configuração de determinada região resulta na “des-regionalização” de outra, porque elimina os seus elementos configuradores, sendo que este processo ocorre e se atualiza todas as vezes que se dá a instituição de novos elementos culturais, sociais, políticos, jurídicos e/ou econômicos.

Hettne (1999) tratou de classificar a existência de vários tipos de região que oscilam desde a denominada Zona Pré-regional, passando pela Região Primitiva, pela Região Formal, pela Sociedade Anárquica Regional e pelo Estado Região, variantes em momentos históricos distintos e também de acordo com a amplitude local ou mundial.

Floh (2007) destaca que as regiões formadas localmente ou nas fronteiras de mais de um Estado são designadas de microrregiões, enquanto àquelas constituídas entre os Estados num sentido mais global são denominadas macrorregiões. É nesse ponto que se verifica atualmente a crise do conceito de Estado-nação. A formação dessas regiões aponta para um caminho de desagregação dos Estados que têm como escopo um modelo federal ou outra qualquer forma estatal pautada na cooperação de autonomias e, muitas vezes, faz com que a região se sobreponha ou supere os poderes do Estado ao qual pertence.

Ainda Bercovici (2000) ao discorrer sobre a definição das regiões, destacou a influência dos franceses François Perroux e Jacques Budeville nas décadas de 1950 e 1970. O primeiro definiu e classificou o que seriam os espaços econômicos, e o segundo aplicou-os aos tipos ideais de região, classificando-as em regiões homogêneas (marcadas pelas mesmas características e de suas fronteiras podem ser detentoras de uniformidade); polarizadas, que são aquelas marcadas por componentes complementares, e onde se verifica um pólo dominante, cuja delimitação funciona; e as regiões de plano, que, ainda na ótica de Bercovici (2000), são denominadas de região-programa ou região em desenvolvimento onde a sua divisão é marcada por uma decisão política com desideratos econômicos. Essas definições influenciaram o planejamento regional pátrio a partir da Constituição de 1946.

É importante mencionar que o Brasil adotou uma concepção de região bem diferenciada da europeia, já que nos países que a compõem a questão regional é pautada numa vertente étnica ou cultural. Na América Latina, a construção das regiões é fruto de uma política de planejamento econômico e na Europa prevalece o objetivo da formação das regiões que se sobrepõem ao Estado nação.

E assim, conclui Bercovici (2000, p. 55):

Desta maneira, acreditamos que não podemos fundamentar eventuais soluções institucionais para a Questão Regional brasileira no debate regional europeu, voltado essencialmente para os problemas de natureza étnica e cultural, muito mais do que para o desenvolvimento econômico e social.

Com fulcro na definição de região e nas relações políticas, econômicas, jurídicas, culturais, sociais por ela travadas no cenário internacional é que ressurge o regionalismo atual. Esse fenômeno oferece uma nova mirada sobre regiões, que passaram a ser vistas não como autônomas e sim como elementos intrincados no seio dos Estados Modernos. É muito mais audacioso e visa a redução das esferas do poder do Estado através da sua transferência a instâncias regionais, surgindo em meio ao processo de integração dos Estados soberanos.

Assim esclarece La Pergola (1989, p. 10):

O regionalismo é uma potente força centrífuga, quando subordina as estruturas constitucionais preexistentes às exigências da descentralização, de modo a implicar uma verdadeira e própria transformação na ordem estatal. Mas representa uma tendência oposta, no íntimo dos Estados Federais, lá onde diz respeito aos interesses que excedem, por sua natureza em dimensão, a esfera de qualquer subdivisão territorial, e exige intervenção dos órgãos centrais, a qual deve, porém voltar-se [...] para novos caminhos diversos daqueles traçados no texto constitucional, no que concerne à distribuição de competências entre Estado Federal e membros.

Floh (2007) ainda revela que o regionalismo é um fenômeno que oferece novos elementos às regiões por meio de projetos planejados ou ainda aliados àqueles que são naturalmente desenvolvidos. Destaque, pois, que esse movimento surge no próprio seio dos Estados, sejam eles unitários ou naqueles que adotaram o modelo federal. Não se perfaz assim, em um movimento isolado, mas bem próprio dos processos de globalização dos mercados.

Mesmo que muitos ainda preguem a derrocada total da questão regional diante da sua substituição pela questão nacional, aquela se reafirma porque mesmo como a integração econômica e social as desigualdades regionais ainda se mantêm.

Como precursor desse modelo de Estado pode-se indicar Gaspare Ambrosini, que se destacou nos anos 30 ao propor um Estado Regional como o modelo que oscilaria entre o Estado Federal e o Estado Unitário e acabou influenciando a consubstanciação da Constituição italiana, fazendo com que se estabelecessem naquele país os princípios da descentralização, pelo que as regiões nesse país não podem violar as regulamentações estatuídas pelo legislador do Estado. Segundo La Pergola (1999), os moldes do regionalismo disseminaram-se, então, por diversos países da Europa, mesmo naqueles que adotam a estrutura unitária.

Hurrell (1995 apud FLOH, 2007) ao definir regionalismo, aponta cinco elementos diferentes do seu conceito central, que concomitantemente, o integram. São eles: (i) a regionalização, que é marcada por integração econômica espontânea; (ii) a consciência e identidade regional, onde se criam redes que ultrapassam os limites geográficos dos Estados; (iii) a cooperação regional interestatal, que corresponde à construção de estruturas que permitam o estabelecimento de medidas ou projetos de interesse comum, não necessariamente institucionalizados; (iv) a integração regional e interestatal, que se restringe à cooperação estritamente

econômica; (v) a coesão regional, formada pela junção de todos os elementos elencados (o político, o jurídico, o institucional e o social) na ótica da ordem internacional e/ou da população local.

A influência da globalização também é um aporte marcante para o regionalismo, porque, na realidade, é uma das suas faces, um de seus elementos fomentadores. Marcada pela liberalização da economia, desenvolvimento de novas tecnologias e especialmente o avanço da internet, a globalização facilitou de forma eficaz o intercâmbio econômico, diminuindo as fronteiras entre os Estados. Mas tal fenômeno também gerou efeitos desastrosos, tais como o desemprego estrutural (com a utilização maciça da robótica e da informática) e o elevado corte de gastos em busca de uma competitividade internacional. Houve deveras a atenuação do sistema de proteção do trabalhador com a implementação de condições laborais humilhantes e jornadas de trabalho cansativas.

Diante dessa realidade, Floh (2007) assinalou que pelo fenômeno da globalização construíram-se forças centrípetas e centrífugas originárias de um conseqüente macro e microrregionalismo. As primeiras são também tidas como impulsos de concentração na área econômica e política, partindo de dentro dos Estados, gerando o fortalecimento do campo internacional e a deterioração de seu poder decisório. Já as forças centrífugas propiciam um movimento inversamente desagregador nos Estados; podendo-se exemplificar com os movimentos nacionalistas do final do século XX, que propugnavam a afirmação do poder de mando dos Estados em última instância.

No que tange aos processos atuais de formação de mercados comuns, não se percebe de forma nítida o envolvimento firme entre os níveis federais e regionais. As regiões não têm participado ativamente do fornecimento de matérias para a edição de normas constitucionais. É preciso que os operadores do Direito repensem o papel das regiões nesse novo momento histórico, social, político, econômico e eminentemente cultural, e que o Estado passe a conjugar valores como um aparato institucional operante e coordenador.

Sobre a influência da globalização para o regionalismo, destaca Heidrich (1999, p. 76):

[...] creio que deve ser reforçada a ênfase no fato de que o regionalismo é parte de uma relação pertinente com o território. Constitui numa forma de manifestação do interesse de uma comunidade em relação ao recorte territorial objeto do poder que predomina nela mesma. É uma expressão de um tipo de territorialismo. Como territorialismos, deve-se entender não somente a escala da região, mas tanto a escala local, da nação, como também a escala global.

Percebe-se, assim, que o Estado Moderno vive momentos contraditórios diante da globalização e do regionalismo, oscilando em garantir elementos fomentadores do crescimento e emperradores para o desenvolvimento econômico a nível regional e, conseqüentemente, mundial.

Contudo, é preciso que se repense o regionalismo. Ele constrói uma regionalidade dentro do próprio Estado, formada por hábitos, costumes e uma tradição comercial e econômica que devem ser preservados e não suprimidos pelo poder estatal. Não vai ser a fragmentação ou a instituição de planos predeterminados de projetos que propiciarão o desenvolvimento econômico e a preservação do Estado.

3.2 FEDERALISMO *VERSUS* REGIONALISMO: REALIDADES DISTINTAS E COMPLEMENTARES

Há muito tempo que perdura a discussão acerca das relações travadas entre o federalismo como forma de Estado e o regionalismo. Este último ora é tido como o movimento que oferta sustentabilidade àquele modelo ou, ainda, é pensado como um processo desagregador do Estado-nação.

Sobre esse aspecto, mencionou La Pergola (1989, p. 16):

[...] porém, resta o fato inegável de que entre Estado Federal e Estado Regional existe também contiguidade. De outro modo, o problema para a sua distinção sequer se colocaria. Duas ordens e considerações servirão [...] para esclarecer os limites do setor das relações internacionais, destacando-se a zona cinzenta entre os dois sistemas.

Diante da necessidade de se chegar a um pensamento adequado sobre as nuances relacionais entre estes dois tipos de Estados, é preciso que se analise até que ponto ambos os processos originam realidades distintas e onde eles se encontram, complementando-se.

Nesse rol, o primeiro aspecto a ser destacado é analisar a estruturação do federalismo e, pensando sobre de que forma ele se adequou aos Estados Nacionais. Ressalte-se que nos países federais de língua alemã (como Alemanha e Áustria) deu-se uma maior autonomia às regiões, já em outras federações anglo-saxônicas (como Canadá, Estados Unidos e Austrália) há uma maior resistência à autonomia das regiões.

Os Estados que adotaram o federalismo têm como ponto fulcral a união, a parceria formada por um misto de autonomia e interdependência assumida entre os entes. Conforme a lição de Théret (1998) o Estado federal deve ser formado por ordens diferentes e coordenadas de governo, constituindo um governo geral e não central. A própria repartição de competências foi pensada de forma que o ente central seja responsável pelas atribuições gerais e de interesse de todo o Estado e, aos entes locais (ou ainda denominados de subnacionais), destinam-se as atribuições próprias. Vê-se, pois, que a centralização não foi um traço característico da estrutura federal, afirmando La Pergola (1989) que “o reconhecimento dos poderes legislativos às entidades locais deve acompanhar as diminuições de proporções das estruturas centrais”.

O Estado Federal não será apenas descentralizado, defenderá a não-centralização, ou seja, argumentará no sentido de que as matérias pertencentes às unidades federadas não sejam centralizadas unilateralmente.

Assim esclarece Théret (1998, p.116):

O caráter descentralizado ou não-centralizado do federalismo permite, assim, uma diferenciação nítida entre os “verdadeiros” sistemas políticos federais e certos tipos de Estados federais que geralmente não são mais do que estados territoriais unilaterais descentralizados.

Outra dimensão que deve ser analisada na estrutura dos Estados Federais é a relação que eles mantêm com a soberania. A sua função nestes Estados nunca

pode ser construída de forma absoluta, já que pelo ideário não-centralizado e compartimentado em diferentes ordens de governo, as Federações Modernas, visando a cooperação e integração social, política e econômica derrubavam a barreira que impedia a flexibilização da soberania.

Erguido sob três princípios: (i) supremacia da Constituição; (ii) repartição de competências entre os entes federados de forma coordenada e (iii) a capacidade dos Tribunais interpretarem a Constituição, esse modelo estatal teve que se adequar às realidades distintas de diversos países, dada a necessidade de coexistir com os territórios regionais, que não são entes federativos e sim instâncias administrativas. Outrossim, o problema reside, justamente em se dar tratamento adequado aos territórios regionais. No entanto, não é essa a postura que a maioria dos Estados adota e, consoante Théret (1998, p. 120) “[...] os economistas defendem, de fato, as tendências centralizadoras dos governos federais, e reduzem os governos regionais a instâncias funcionais de realização de políticas do Estado Federal”.

Em outros Estados, como a Espanha e a Itália, se ofertara maior autonomia às regiões, inclusive atribuindo-lhes poderes através do Texto Constitucional: contudo, na hipótese de afronta de competências entre a lei central e a lei local, nota-se que a primeira irá prevalecer. Destarte, as regiões têm um regime diferenciado aqui, pois as suas normas de atuação são elaboradas mediante acordos entre elas e o Estado, e em outros casos, emanam formalmente de decreto presidencial. Destaca La Pergola (1989), portanto, que o elemento decisivo para aproximar o Estado Regional dos modelos do autêntico federalismo é a garantia da autonomia regional.

Ademais, é notório, que prevalece a mitigação de autonomia das regiões quando a maioria dos Estados que as consagram nos textos constitucionais confiam aos seus Tribunais Federais (não, aos regionais) a decisão sobre acordos que as envolvam direta ou indiretamente. Agem dessa forma apesar de considerarem as regiões como filhas adultas do Estado, sobrepostas às autarquias, para garantir a todo custo a preservação da indissolubilidade do pacto federativo e com o fito de evitar que as mesmas contraíam obrigações diversas daquelas de interesse do Estado Federal.

No entanto, este cenário apresenta posicionamentos diferentes. No dizer de La Pergola (1989, p. 31):

A tese centralista parece prevalecer nos ordenamentos americano, australiano e indiano; a tese oposta, na Alemanha e na Suíça. [...] Quanto à Itália, existem duas opostas presunções dos intérpretes, na leitura do texto constitucional: a presunção da soberania do Estado, que obedece à lógica e inflexível da *indivisibilidade* e da *exclusividade*; a presunção da *certeza* e *irredutibilidade* da competência regional, nos limites e nas matérias que definem a extensão da mesma. (Grifos do autor).

Vê-se que, apesar de toda autonomia conquistada gradativamente pelas regiões, o Estado, em relação aos outros entes, será sempre uno e soberano, mesmo que muitas vezes abarque para si competências demasiadas e perigosas, como quando assume a responsabilidade pelos ilícitos decorrentes do inadimplemento das obrigações pactuadas com outros Estados.

Esclarece La Pergola (1989) que as regiões são desprovidas dos poderes dos Estados-membros, podendo, contudo, formalizarem acordos com Estados estrangeiros nos limites de suas competências estabelecidas constitucionalmente, muitas vezes ainda necessitando assentimento, mesmo que tácito, do governo central.

Diante dessa afronta ou invasão de competências entre a esfera central (federalismo) e a regional (regionalismo), a melhor solução seria que a competência federal emergisse tão somente se verificasse a inércia da regional. Verifica-se aqui a existência de uma linha intermediária onde os dois níveis convergem na busca de viabilidade funcional para um Estado multifacetado, servindo como instrumento viável à comunhão dos interesses transnacionais.

3.3 O FEDERALISMO BRASILEIRO NA REDEMOCRATIZAÇÃO DOS ANOS 80 E O REGIONALISMO NORDESTINO

Como é cediço, a federação só foi implantada no ordenamento jurídico nacional a partir do segundo texto da história constitucional brasileira, através do Decreto nº1, de 15 de novembro de 1889. A Constituição de 1891, portanto, recebe a marca da transformação do Estado brasileiro, que sai do modelo unitário para o molde descentralizado. Vale ressaltar, por oportuno, que a estrutura federativa ainda

não havia sido tão bem definida, uma vez que o ideário pelo qual se lutava era a implementação de um regime que se opusesse à monarquia e conseqüentemente subordinação à Coroa Portuguesa.

O cenário político da época era permeado pelas influências emancipatórias. Sobre as razões fundamentais da proclamação da República brasileira, Schwartzman (1982) esclarece que o principal motivo do golpe republicano fora o desgaste da democracia e o prejuízo gradativo da coroa, que havia perdido o apoio dos cafeicultores, das classes médias emergentes e dos setores conservadores, todos descontentes com a abolição da escravatura.

Segundo Baracho (1986), os portugueses não tinham interesse pelo Estado federal e voltavam-se à regulamentação do Estado Unitário. Dessa forma, não se vislumbra, da parte da Coroa, a prática comissiva de estabelecimento da federação na colônia.

Ressalte-se que o panorama representativo da implantação do federalismo nas colônias norte-americanas era totalmente diferente daquele vivenciado no Brasil. Neste não existiam Estados independentes, fruto de colônias de povoamento e detentores de soberania que resolveram, por ato voluntário, se aglutinar e formar um modelo de Estado baseado na cooperação e repartição de competências, privilegiando o ente subnacional. Muito pelo contrário, segundo Cavalcanti (1983), o Brasil-Colônia era obra do comportamento explorador dos portugueses, ali não existindo Estados soberanos e sim províncias extremamente dependentes da vontade da coroa portuguesa, as quais possuíam uma opinião democrática anacrônica e disforme perante os padrões da época, donde se aduz que o movimento federalista brasileiro não foi espontâneo.

O Texto Constitucional de 1891 consagrou, pois, um modelo autoritário falseado por uma inspiração democrática tomada do modelo francês. Apesar disso, consagrou de forma inédita a quatripartição das funções estatais, instituindo o Poder Moderador.¹²

Diante das necessidades sociais daquele período, a monarquia constitucional brasileira adota uma forma de governo absolutista parlamentar *sui*

¹² O modelo adotado pela Constituição de 1891 acrescentou o Poder Moderador, que era exercido pelo Imperador, à clássica tripartição de Montesquieu – Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Segundo o ideário dos seus consubstanciadores, serviria de ponto de contato e mediação entre os outros poderes.

generis que durou 65 anos. A Constituição de 1824, apesar de não aceitar expressamente o federalismo como forma de Estado, plantou no ordenamento jurídico nacional algumas tímidas sementes de suas principais características. Essa fase do federalismo, segundo Amaral Filho (2008, p. 11) “[...] foi muito marcada tanto pela forte descentralização e autonomia dos Estados como pelo forte peso dos Estados de Minas Gerais que, através do conluio político, passaram a dominar a política nacional até a Revolução de 1930”.

Destarte, a adoção do modelo federativo pelo Brasil (na Constituição de 1891) foi influenciada não só pela questão da proximidade geográfica, mas também porque o eixo das ideias constitucionais modernas havia se trasladado da Europa para os Estados Unidos. A abolição da escravatura confere novos rumos à economia do país, haja vista a necessidade da substituição da mão de obra e o regramento das novas relações sociais daí advindas.

Marcadamente influenciado pelas ideias liberais, o Estado brasileiro de 1891 adotava (pelo menos formalmente), uma estrutura compartimentada de repartição de competências entre o ente central – União – e os novos Estados-membros (frutos das antigas províncias). Ademais, o modelo federativo se disseminava muito velozmente pelos outros ordenamentos jurídicos mundiais, a exemplo do México e da Argentina.

O federalismo desse período restou conhecido como federalismo dual, já que ofertou excessiva autonomia (mesmo que formal) aos Estados membros, atribuindo boa parte das competências à União. Anote-se que o Estado, nesse contexto, exercitava uma postura praticamente absenteísta em relação à economia e aos direitos garantidos aos cidadãos.

A influência norte-americana fez-se tão contundente que o país foi denominado Estados Unidos do Brasil. Baracho (1986) aponta que toda essa transição não transcorreu de forma tão pacífica, já que movimentos antirrepublicanos eram comuns, inflamados pela coroa portuguesa em franca atitude de oposição àqueles que lutavam pela Independência, com destaque para a Revolução Federalista ocorrida no Rio Grande do Sul, em 1891, e para a Revolta Armada dos Federalistas (os quais contaram com o apoio da Marinha e se refugiaram em Santa Catarina, em 1895).

Até o fim da chamada Primeira República (em 1930), quatro anos de intermitentes práticas autoritárias e absolutistas se seguiram, culminando com a

promulgação da Constituição de 1934. Baggio (2006) destaca que esse período foi assinalado pelas práticas coronelistas caracterizadas na “Política dos Governadores” de Minas Gerais e São Paulo, monopolizando a economia do país através do movimento “café com leite” e que sofreram desgaste interno em decorrência das renitentes afrontas havidas entre esses Estados e as represálias internacionais, principalmente com a queda do preço do café, desembocando na Revolução de 1930¹³.

Sobre esse período estremecido do federalismo brasileiro comenta Bonavides (2008, p. 366) que:

Entre 1930, ano da pseudo-Revolução Liberal apenas porque tinha como aspiração suprema sanear o sistema representativo adulterado pelos vícios da corrupção eleitoral e estabelecer tanto quanto possível a autenticidade do processo eletivo – e 16 de julho de 1934, data da promulgação da segunda Constituição Republicana, decorreram quatro anos de interregno ditatorial, sob a égide de um Governo Provisório. Esse governo se viu, porém, contestado em 1932 pela “revolução constitucionalista” deflagrada em São Paulo, e logo a seguir sufocada com o emprego de armas e a prevalência do Poder Central.

Os seis primeiros anos da década de 30 foram promissores não só para o modelo federalista aqui instalado, bem como para os direitos sociais. Entrementes, nota-se que esse período esperançoso da democratização durou pouco, já que em 1937 Getúlio Vargas toma o poder, instaurando um federalismo democrático “de fachada” e com bases autoritárias.

A Constituição de 1934 foi definitivamente influenciada pelo intervencionismo estatal, seguindo o modelo da Constituição alemã de Weimar, de 1917, e possibilitando o alargamento das competências da União para garantir a prestação dos direitos sociais. Pinto Filho (2002, p. 121) reafirma esse aumento das competências federais ensinando que cabe à União legislar:

¹³ A Revolução de 30 pôs fim ao desequilíbrio da federação brasileira, esvaziando o poder das oligarquias regionais com a federalização das políticas estaduais e com o fortalecimento dos órgãos federais.

[...] sobre direito civil, comércio, aéreo, e processual, registros públicos e juntas comerciais; divisão judiciária da União, Territórios e Distrito Federal; direito rural, regime penitenciário, arbitragem comercial, assistência social e assistência judiciária; desapropriações, [...] normas gerais sobre trabalho, produção e consumo.

Essa fragmentação das competências estaduais revelou o novo modelo federal que havia sido adotado pela Constituição de 1934, com uma repartição de competências concorrentes entre os entes federativos, inclusive destinando-as também aos Municípios, não do modo como foi feito na Constituição de 1988, mas de maneira que denotasse uma repartição mais equânime, pelo menos formalmente, inaugurando o que doutrina denominou de federalismo cooperativo. Esse modelo foi assim caracterizado pela superação da concepção clássica e estática do federalismo, para atingir um novo momento operacionalizador das funções estatais com a cooperação de todos os entes federativos.

Acerca do federalismo inaugurado pela Constituição de 1934, esclarece Horta (2003, p. 416):

A plenitude dos poderes federais caracteriza essa nova fase, invertendo a tendência registrada no funcionamento originário do sistema federal brasileiro [...] O crescimento da competência da União é consequência da mutação operada na conduta do Estado. A técnica federal de repartir competência rendeu-se a essa realidade e inseriu no centro do poder nacional as tarefas do Estado intervencionista.

Nesse momento histórico já se verifica a gênese dos movimentos nacionalistas que influenciam o golpe de 1937, impulsionada principalmente pelo crescente aumento das competências da União. Outros fatores sociais, políticos e econômicos, tais como a disseminação das ideias nacionalistas na Alemanha, Itália, Portugal e a conjuntura política interna nortearam, deveras, a implementação de um regime totalitário no Brasil.

Na Constituição de 1937 adotou-se a Democracia e a Federação apenas formalmente; na realidade, todas as decisões do Estado estavam direcionadas ao então Presidente da República, Getúlio Vargas. Os poderes Legislativo e Judiciário estavam intrinsecamente ligados à escolha do Presidente da República; o Senado

Federal foi substituído por um Conselho Federal; o Executivo Estadual ficou a cargo de um Interventor (ou de um Governador) e de um Departamento Administrativo; e os Prefeitos também eram escolhidos pelo Chefe do Executivo, conforme pontuado por Baggio (2006). Verifica-se, assim, uma centralização exacerbada e, apesar da excessiva concentração dos poderes nas mãos da União (com afronta aos princípios balizadores da Democracia) reconhece-se que essa mesma Constituição foi o produto de uma política nacional conturbada.

O processo de redemocratização veio à tona, também, por meio de uma leva mundial iniciada com o pós-Segunda Guerra Mundial, iniciando-se em 1945 e resultando na promulgação da Constituição de 1946. Essa Carta Constitucional recuperou os elementos da Constituição de 1934 que haviam sido abafados pela Carta de 1937, especificamente os moldes do federalismo cooperativo, quebrando a estrutura calcificada da centralização de competências no ente central e propondo-se à criação de mecanismos que reequilibrassem estruturalmente os Estados-membros dentro da Federação Brasileira.

Também foi nesse momento histórico que se verificou o apoio destinado pelo governo federal às regiões desfavorecidas economicamente, mais especificamente o Norte e Nordeste, de modo que, segundo Amaral Filho (2002, p. 12):

Agora o apoio financeiro a essas regiões não viria apenas em caráter emergencial ou *ad hoc*, para atender as calamidades públicas, mas em caráter mais sistemático e estrutural, com o objetivo de valorizar e aproveitar economicamente as regiões da Amazônia e do vale do São Francisco.

Ressalte-se que essa tendência de desenvolvimento econômico regional seguiu-se à criação do Banco do Nordeste na década de 1950, mormente quando Juscelino Kubitschek cria e implementa a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em meados da década de 50 e início dos anos 60.

Essa fase da redemocratização estanca com a sobrevivência do Golpe Militar de 1964, remodelando a estrutura federativa a partir da Constituição de 1967. Portanto, vários são os elementos que diferenciam esse período de autoritarismo daquele vivenciado na década de 30. Destaque-se, *a priori*, que o autoritarismo foi

mascarado por uma pseudodemocracia e que o golpe não se perfazia em torno de um ícone centralizador, já que a tomada do poder foi despersonalizada e encabeçada pelos militares. Todavia, os mecanismos centralizadores ganharam força, já que a permanência dos militares no poder dependia desse tipo de ação. Assim é que as reformas financeira e fiscal centralizavam a arrecadação tributária para o ente central, a exemplo do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produção Industrial (IPI), conforme pontuado por Baggio (2006). Com efeito, o setor público foi “oxigenado”, ou seja, refinanciado através dessa reforma tributária.

Estabeleceu-se, ainda, um regime federativo que restringiu a autonomia dos entes subnacionais – Estados e Municípios – mormente no que tange à repartição tributária. Baggio (2006) elucida que com a fragmentação da autonomia dos Estados e também dos Municípios, além da neutralização política dos entes federados e do fortalecimento das oligarquias regionais, o regime militar engessou a estrutura federativa brasileira, tornando-a inexecutável.

As modificações legais, como se sabe, eram oriundas dos famosos Atos Institucionais. Segundo Bastos (1998), o AI-1 manteve a Constituição de 1946 apenas formalmente e, mais uma vez, as atribuições das funções legislativas e judiciárias foram relegadas à vontade do Poder Executivo. Os militares governaram com medidas mais brandas até 1965, quando perderam as eleições estaduais e, então, foram editados o AI-2 e AI-3, determinando a extinção dos partidos políticos e convocando as eleições indiretas. Não obstante, as práticas autoritárias atingiram o seu ápice com o famoso AI-5¹⁴ que resultou no fechamento do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e da Câmara dos Vereadores. Esse ato foi editado em represália às reivindicações do movimento organizado pelo clero progressista, estudantes e trabalhadores em prol do restabelecimento da Democracia.

Verifica-se, assim, que o Poder Executivo tornou-se extremamente poderoso, armado dos decretos-leis (genitores das atuais Medidas Provisórias) que

¹⁴ Editado em 13 de novembro de 1968, esse Ato Institucional instaurou no Brasil uma das épocas mais violentas de toda a sua história constitucional. A censura reinou nos meios de comunicação, e todas as garantias constitucionais da liberdade de expressão, presunção de inocência, contraditório, acesso ao Judiciário dentre outras garantias, inclusive às do Poder Judiciário, foram suprimidas em nome da Segurança Nacional. Os mandatos parlamentares poderiam ser cassados, os direitos políticos poderiam ser suspensos por até dez anos. Prisões e julgamentos eram realizados à revelia dos direitos constitucionalmente garantidos em um Estado Democrático de Direito. Muitos artistas, militantes de movimentos estudantis, sindicatos, e membros da Igreja foram torturados e outros assassinados. Tais crimes até hoje não foram esclarecidos, nem os responsáveis, punidos.

se tornaram mecanismos eficientes na feitura de regramentos legais de forma unilateral em nome da urgência e do interesse público relevante e sobre matéria de segurança nacional, isto porque tal mecanismo conferia ao Poder Executivo poderes ilimitados em matéria legislativa.

De acordo com Bastos (1998), o processo de desagregação do poder político continuava crescendo, haja vista o excessivo número de atos institucionais acrescidos aos decretos-leis, que tornaram a Constituição de 1967 um texto deformado. Com o afastamento de Costa e Silva da presidência, em virtude de seu frágil estado de saúde, as forças armadas (em conluio) editam a Emenda Constitucional nº1, transferindo o comando do Executivo Federal aos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Destaque-se que, apesar da arbitrariedade, a todo custo os militares queriam atribuir uma aparente legalidade às regulamentações normativas editadas, a exemplo da Emenda Constitucional nº 1 de 1969 que, para alguns, alterou profundamente a ordem estabelecida na Constituição de 1967, consubstanciando-se em um novo Texto Constitucional e, para outros, gerou apenas uma modificação perfunctória, sendo considerada uma simples emenda.

Sobre isso, Bastos (1998, p. 139) relata que:

Ao mesmo tempo que se desprezava o direito constitucional - porque tudo no fundo brotava de atos cujo fundamento último era o exercício sem limites do poder pelos militares - não se descurava, contudo, de procurar uma aparência de legitimidade pela inovação dos dispositivos legais que estariam a embasar estas emanações da força.

Mesmo diante de tanta usurpação de direitos, algo paradoxal acontecia no Brasil dessa época, mais precisamente um crescimento econômico (que ficou conhecido como *milagre econômico*¹⁵) e somou-se ao processo de endividamento externo com a entrada de recursos financeiros estrangeiros no país. Baggio (2006) acrescenta que nesse período não houve, porém, a elaboração de um projeto de

¹⁵ O período entre 1969 e 1973 durante o governo do General Médici. Foi assim designado por conseguir fazer com que o Brasil se desenvolvesse vertiginosamente, baseado nos ditames dos anos mais carrascos da política capitalista e sem a presença da inflação. Apesar do modo falseado, já se constatou concomitantemente o aumento da pobreza e da concentração de renda no país.

desenvolvimento sustentável que garantisse um crescimento econômico capaz de distribuir a renda internamente ou promovesse um desenvolvimento ambiental não degradante.

Ademais, a ideia do “Brasil Potência”, segundo Brum (2008), gerando a concepção de crescimento vertiginoso, igualmente facilitou o ufanismo aqui expresso com a célebre frase: “Brasil, ame-o ou deixe-o”.

A situação descrita entra em franca decadência no fim dos anos 70, decaindo o referido processo de crescimento econômico (que não privilegiava o aumento do PIB) e sobrevivendo o aumento da inflação e da dívida externa, além de instalar-se a crise petrolífera.

Nessa época, as políticas típicas do federalismo regional se solidificam, pondo fim aos mecanismos do federalismo cooperativista. Com efeito, são implementadas a Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste (SUDENE), o Banco do Nordeste (BNB), a Superintendência de Desenvolvimento para a Amazônia (SUDAM) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), as quais se tornaram ícones da política desenvolvimentista direcionada para as regiões.

Brum (2008) esclarece que tal conjunto de medidas não foi executado somente através dessas instituições federais, mas por meio de incentivos fiscais na forma de empréstimos fornecidos pelo Banco do Brasil e da instalação de polos industriais nas regiões periféricas para a produção de insumos, privilegiando a produção nacional. Aqui se nota a convergência dos mecanismos federalistas com aqueles que priorizam o regionalismo.

No Nordeste, esse fenômeno ficou conhecido como *regionalismo nordestino*. Difundido a partir do século XX, a diferenciação regional começou a sentir-se no ordenamento jurídico brasileiro já durante o Império, não só por fatores climáticos mas também econômicos, aliados às revoltas federalistas ocorridas em Pernambuco, segundo Baggio (2006).

Apesar de inexistir essa divisão política e geográfica vigente hodiernamente em regiões bem distintas, ora vigente, instituiu-se, através do Decreto nº 67.647/70, a divisão do território brasileiro em cinco regiões: (i) Norte; (ii) Nordeste; (iii) Sudeste; (iv) Centro-Oeste e (v) Sul, que posteriormente sofreu alterações de ordem intrarregional através da mutabilidade divisional interna. O que se tinha era a divisão clara entre o norte e o sul, na primeira existia uma disputa pela liderança do bloco

regional e o que as mantinha unidas eram a crise econômica e o declínio político no final do século XIX, de acordo com o pontuado por Brum (2008).

Contudo, o Nordeste só começou a ser alvo de estudos a partir da criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento Econômico do Nordeste), em 1959. Na ótica de Bercovici (2000) essa autarquia nasceu do relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), criado no fim da década de 50 pelo então Presidente Getúlio Vargas, que pugnava por um plano mínimo de ação que o Nordeste deveria executar; dentre as suas diretrizes estavam a intensificação dos investimentos industriais e a transformação da base econômica do Nordeste.

A feição subdesenvolvida dessa região data dos anos 50 e sobrevive até os dias atuais, devido à construção de um estereótipo denominado por Bercovici (2000) de “região-problema”. O fato é que, se o Nordeste não fosse assim considerado, os políticos nordestinos não teriam como alcançar verbas junto à União para a manutenção da famosa “Indústria da Seca”¹⁶, garantindo a preservação de políticas assistencialistas e compensatórias que não sanam de forma eficaz os problemas vivenciados nessa região.

Todavia, a seca (entendida aqui não como a ausência de chuvas e sim na sua irregularidade que gera a falta de alimentos em virtude da frustração das safras agrícolas) não é o único fato gerador da pobreza no Nordeste, que muitas vezes caracteriza-se mais como um fenômeno socioeconômico do que propriamente meteorológico. Acerca disso, comenta Garcia (1987, p. 27) que:

E, embora as secas tenham sua parcela de responsabilidade na formação desse quadro, não há como responsabilizá-la exclusivamente por ele. Se assim fosse, o Maranhão de clima chuvoso, não seria mais subdesenvolvido do que o Ceará, por exemplo, cuja totalidade do território é sujeito a frequentes estiagens. Deve-se procurar em outros pontos as causas da pobreza da região, talvez na estrutura fundiária ou nas relações entre o capital e o trabalho.

¹⁶ Essa expressão é utilizada para designar a manobra que políticos e grandes latifundiários da região Nordeste utilizam para, em nome da seca, obter vantagens próprias através de programas e projetos desenvolvimentistas implementados pelo governo federal ou ainda, os estaduais. As conhecidas frentes de trabalhos utilizadas, na maioria das vezes, para a construção de açudes em propriedades particulares, dentre outras.

Destaque-se também que a região Nordeste, além de deter pontos fulcrais de extrema pobreza, denota o crescimento econômico acentuado na produção agrícola e de energia elétrica.

Os referidos meios adotados para a promoção do crescimento econômico igualmente geraram efeitos danosos para o ordenamento jurídico nacional, principalmente no que tange ao desprezo para com os direitos sociais, especificadamente a educação, deixando a grande massa populacional alienada e obedecendo às práticas centralizadoras dos detentores do poder, cujas consequências são, ainda hoje, sentidas pela população brasileira.

A ruptura com o autoritarismo e o processo de redemocratização, portanto, já vinham acontecendo lenta e gradativamente, com a derrocada do sistema desenvolvimentista e a liberalização da economia.

Outrossim, as políticas propostas pelo Federalismo Regional (defendidas por Paulo Bonavides), que visam a instituição das regiões como entes federados, não devem ser confundidas com aquela vislumbrada pelo regionalismo (representada por Celso Furtado), que objetiva implementar em determinada região propostas de desenvolvimento econômico. Contudo, o que elas têm em comum é a regionalização como fenômeno priorizador das regiões, tanto como entes federativos como enquanto pólos de desenvolvimento econômico.

Tem-se dessa forma, pós-CF/88, um federalismo que procurou adaptar-se ao novo modelo desenvolvimentista. Apresentando uma democracia ainda frágil no início da década de 90, o Brasil vivenciou um momento histórico que passou a ser definido por Régis (2009) como federalismo predatório. Essa situação adveio da necessidade de apoio pleiteada pelo governo central aos subnacionais e, a exemplo de muitas outras questões cruciais à governabilidade na seara social e econômica do Estado, restavam atreladas às adesões dos parlamentares no Congresso Nacional alcançada tão somente pelo apoio dos governadores. Ressalte-se, ainda, que o Executivo Federal encontrava-se constantemente obrigado a injetar capital nos bancos estaduais que, na época da transição dos governos estaduais, arruinavam-se economicamente, demonstrando a irresponsabilidade fiscal dos governadores, em conformidade com o pontuado ainda por Régis (2009).

Esse quadro só se modifica quando as reformas econômicas foram realizadas. Ademais, o cenário econômico mundial também mudou: as privatizações já apontavam no Brasil, além de outras medidas próprias das políticas neoliberais. E

assim, com a implantação do Plano Real e a centralização mais arraigada da economia nas mãos da União, estabeleceu-se um novo relacionamento entre os níveis de governo no ordenamento jurídico brasileiro. Nas palavras de Régis (2009, p. 41) “[...] A grande virtude desse novo federalismo foi tornar todos no governo, em particular os governadores, mais responsáveis por seus atos”.

Seguiram-se a essas medidas a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no ano de 2000, o aumento do poder do Chefe do Executivo, a influência das organizações multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e a reeleição de Fernando Henrique Cardoso, em consonância com o apontado por Régis (2009). *A posteriori*, vê-se a implantação das medidas do Governo Lula, oriundas de um Partido dos Trabalhadores (PT) que adotou boa parte das medidas das políticas neoliberais.

Assim, as reformas constitucionais que introduziram o federalismo atual, amoldaram-se à realidade econômica vivenciada. Os níveis de governo que convivem dentro da federação brasileira encontraram um mecanismo de repartição de receita que satisfaz temporariamente os anseios políticos, resta saber até quando esse comodismo perdurará.

3.4 PRECEDENTES HISTÓRICOS DAS REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO E SUA CARACTERIZAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

No âmbito do federalismo regional brasileiro a Região Nordeste se coloca, durante muito tempo, como uma das maiores reivindicadoras das políticas de cunho regional e da atenção do governo central. Tal postura decorre dos fatores climáticos característicos (que sempre assolaram essa região) e da ausência de projetos que fomentassem o seu desenvolvimento econômico. Tanto que a criação de órgãos federais encarregados de corrigir as distorções regionais como a Comissão do Vale do São Francisco (CODEVASF) e a Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE), representa o primeiro passo dado na promoção dos projetos regionalizadores.

A introdução formal das regiões no texto constitucional só aconteceu com a promulgação da Carta Constitucional de 1988. Entrementes, as Cartas Constitucionais de 1946 e 1967 já fizeram menções esparsas ao desenvolvimento, traduzido nos órgãos centralizadores de políticas de provimento das necessidades comuns das regiões, porém não havia disposição expressa sobre as mesmas. Somente com a Constituição de 1988 as regiões de desenvolvimento foram institucionalizadas, marcadamente influenciadas pela passagem brusca de um sistema centralizado para um descentralizado, além de objetivarem primordialmente a coordenação de políticas comuns e o planejamento econômico.

Segundo Horta (2003) a Comissão do Vale do São Francisco ¹⁷ (CODEVASF) já estava prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946. Por ser detentora de uma estrutura flexível, essa comissão tinha a incumbência de elaborar um plano de desenvolvimento para o Vale do Rio São Francisco que incluía a feitura de acordos e convênios entre os municípios ribeirinhos, o que fez através da Lei nº 541/48, posteriormente modificada pelo Decreto-Lei nº 2.29/67, como também pela criação da SUDEVALE, que a sucedeu com a Lei nº 6.088/74.

Outros Estados-membros seguiram o Nordeste nesse pleito de valorização econômica das regiões, que visava o desenvolvimento econômico e se baseava, também, na disputa pelos benefícios tributários até então concentrados nessa região. Segundo Horta (2003), foi criada na região da Amazônia a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) através da Lei nº 5.173/66. No sudoeste do Brasil formulou-se, de fato, um Plano de Valorização, esculpido na Lei nº 2.976/56 e abrangendo os Estados do Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Na região Centro-Oeste implementou-se a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO) através da Lei nº 5.365/67, abrangendo os Estados de Goiás, Mato Grosso e o Território de Rondônia (que à época não era Estado-membro) e, no sul do país, foi criada a SUDESUL com o Decreto-Lei nº 301/67.

A SUDENE, criada pela Lei nº 3.962/59, foi o exemplo mais bem estruturado no que tange à execução dos Planos Diretores do Desenvolvimento, abrangendo os

¹⁷ Hoje a CODEVASF, através da Lei nº 9954/00, passou a ser designada de Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba.

Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e ainda o Estado de Minas Gerais, na região Sudeste, especificamente na região compreendida como o Polígono das Secas, conforme pontuado por Bercovici (2004).

Em 1967, através do Decreto-Lei nº 288, foi instituída a Superintendência de Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) que visava estabelecer na Amazônia um pólo industrial, comercial e agropecuário que fomentasse o desenvolvimento regional.

O texto constitucional de 1988 deu continuidade à política de valorização econômica das regiões iniciada com a Constituição de 1946. O ordenamento jurídico brasileiro não poderia seguir outro caminho, já que o planejamento econômico é elemento característico do Estado Federal Cooperativo e deve abarcar também a questão regional, tanto que vários dispositivos constitucionais expressam tal desiderato, *ex vi* do artigo 21, IX que atribuiu à União a competência exclusiva (sendo, portanto, indelegável aos Estados-membros) para elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico social, sendo executada atualmente através do Programa de Aceleração do Crescimento Econômico (PAC).

Como é cediço, a constitucionalização das regiões de desenvolvimento ocorreu na Constituição Federal de 1988, através da inclusão expressa do artigo 43. O constituinte optou por manter o federalismo regional atrelado aos órgãos regionais de desenvolvimento econômico, reformulando alguns órgãos e criando outros para atender às necessidades econômicas de outras regiões.

Acerca disto, Horta (2003, p. 455-456) escreve que:

[...] Afastando a ideia de Região, entidade territorial, e preferindo manter a concepção dos órgãos regionais de desenvolvimento, já consolidados na experiência brasileira, a partir da *Comissão do vale do São Francisco*, de 1948, a Constituição deferiu à *lei complementar* a missão de fixar as condições, definir a composição dos organismos regionais, sua competência na execução dos planos regionais, a integração destes últimos nos planos nacionais de desenvolvimento e a regulação dos incentivos regionais (artigo 43, § 1º, I, II, § 2º, I, II, III, IV, § 3º). (Grifos do autor).

Verifica-se, ainda no Título VI da Constituição de 1988, outra menção ao federalismo cooperativo de cunho regional, quando versa acerca da repartição tributária da União. O artigo 159, I, alínea c dispõe que a União deve entregar dos 40% (quarenta por cento) do produto de arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), 3% (três por cento), para a aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio das suas instituições financeiras de caráter regional, ficando também destinada ao Nordeste a metade dos recursos destinados à região, de acordo com a Lei Complementar nº 7.827/89 que regulamentou tal dispositivo constitucional criando os três Fundos Constitucionais de financiamento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Diante da nova roupagem conferida ao federalismo cooperativo, os órgãos de fomento à valorização econômica regional, criados em meados do século XX, foram mantidos e outros reestruturados. Isso ocorreu, por exemplo, com a Superintendência de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE), que durante muito tempo monopolizou as ações de valorização econômica do Nordeste, perpassando os textos Constitucionais de 1946, 1967, 1969 até a Constituição de 1988. Esse órgão coordenou a construção de açudes e outras formas de armazenamento de água, como também os programas emergenciais voltados aos atingidos pelas secas. Todavia, várias denúncias de abusos cometidos no uso das verbas destinadas a esse órgão levaram-no à extinção, ocorrida através da Medida Provisória nº 2.156-5, de 2001, editada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso que autorizou, em contrapartida, a criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), para coordenar as políticas de valorização econômica daquela região, substituindo a SUDENE, como explanado por Bercovici (2000).

Através da Lei complementar nº 127/2007, a SUDENE¹⁸ foi restaurada, com vistas a que atenda às prescrições do artigo 43 da CF/88 e garanta o

¹⁸ Apesar de ter servido de palco para a má gestão do erário público, aumentando as estatísticas do que se denominou “Indústria da Seca”, a SUDENE foi restaurada para impulsionar os projetos fomentadores do desenvolvimento econômico regional do Nordeste. Dentre as suas competências estão a de definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação; formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais; propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial que considerem as potencialidades e especificidades de sua área de atuação. (Sobre a estruturação, projetos e objetivos da SUDENE ver www.sudene.gov.br).

desenvolvimento econômico, reduzindo as desigualdades regionais tão gritantes na Região Nordeste. Destarte, sua natureza jurídica também se restabelece, permanecendo como uma entidade autárquica especial, com independência administrativa e financeira, que passa a integrar o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e tem sede em Recife (PE), restando atualmente vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

Assim, também ocorreu com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), extinta pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso por meio da Medida Provisória 2.157-5 e substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). Recriada a SUDAM por meio da Lei Complementar 124/2007, no Governo Lula, hoje está sediada na cidade de Belém (PA) e, do mesmo modo, vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

Realce-se, ainda, que o artigo 40 e também o artigo 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) manteve a Superintendência de Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)¹⁹ como área de livre comércio, de importação e exportação, e de incentivos fiscais pelo prazo de 35 anos contados a partir da promulgação da Constituição de 1988, mantendo-a atrelada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Mencione-se, outrossim, que na década de 90 também foi autorizada a criação das Regiões Administrativas Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), de acordo com o pontuado por Bercovici (2004). Constituídas também por Municípios localizados em Estados-membros diferentes, essas regiões econômicas transestaduais têm função primordial de promoção do desenvolvimento econômico local. Dentre elas, assinala-se a Região Administrativa Integrada do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA composta pelos Municípios de Lagoa Grande, Orocó, Petrolina, Santa Maria da Boa Vista, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Sobradinho e consubstanciada através da Lei Complementar nº 112/ 91 e da Lei Complementar nº 113/91, respectivamente.

¹⁹O regimento interno da SUFRAMA está disponível no site <http://www.suframa.gov.br> e prioriza dentre outras ações o estímulo ao fortalecimento dos investimentos na formação de capital intelectual em ciência, tecnologia e inovações nos setores público e privado.

Segundo o que dispõe o Decreto nº 6047/2007 (que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR) as propostas de fomentação ao desenvolvimento econômico regional foram reforçadas àquelas áreas já existentes, como também abarcou as Regiões Administrativas já mencionadas e elencou ainda a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e Timon, criada pela Lei Complementar nº 112/01 e que abrange os Municípios de Altos, Beneditinos, Coivaras, Currealinho, José de Freitas, Demerval Lobão, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Teresina, União e, no Estado do Maranhão, o Município de Timon. Tem-se ainda a Região Integrada do Entorno do Distrito Federal, implementada pela Lei Complementar nº 94/98, que engloba cidades-satélites do Distrito Federal e alguns Municípios do Estado do Goiás e outros de Minas Gerais. São eles: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Fomosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa e, em Minas Gerais, os municípios de Buritis, Cabeceira Grande e Unaí.

O modelo de gestão dessas regiões de desenvolvimento adotado pela Constituição Federal de 1988 seguiu os ditames do federalismo cooperativo, priorizando as ações nessas regiões através de políticas e órgãos coordenados pela União. Porém, para a consolidação dessas regiões, é necessária a reformulação do Texto Constitucional vigente, principalmente em se tratando dos princípios norteadores da federação brasileira. Nesta seara, enquadrar-se-iam muitas das ideias defendidas por Bonavides (1996/2008) no tocante à elevação das regiões de desenvolvimento à categoria de entes-federativos, embora não acatadas por muitos doutrinadores, dentre eles Horta (2003).

Retome-se, ademais, a necessidade de uma coordenação mais efetiva dos programas aí executados (o que pode ser feito hoje através do Programa de Aceleração do Crescimento Econômico, que abarcou as políticas nelas coordenadas). Entretanto, nessa seara constatam-se vários entraves de ordem política, econômica e social, e também de ordem estrutural, que vão desde a extensão abarcada por essas regiões até a coordenação das políticas entre os entes federados: União, Estados-membros e Municípios.

Mas é de ver-se que tais empecilhos não desmerecem o fomento ao desenvolvimento econômico regional e/ou nacional gerado por meio dessas regiões

de desenvolvimento. Esse fenômeno dá-se de forma natural, mesmo porque o próprio modelo federal vai se adequando às necessidades reais do Estado onde foi executado, o que ocorre também com as regiões de desenvolvimento, proporcionando o desenvolvimento econômico local, principalmente das regiões do interior do país que, na maioria vezes, detêm um grande potencial econômico, sendo ainda carentes de incentivos econômicos por parte do ente central.

3.5 A ESTRUTURAÇÃO DO MODELO FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O modelo federativo esculpido na Carta Constitucional de 1988 decorre das inúmeras transformações sociais, políticas e econômicas vivenciadas no país com a derrocada da ditadura e o processo de redemocratização. A ditadura militar não se extinguiu abruptamente e tampouco se vivenciou, aqui no Brasil, uma revolução voltada ao restabelecimento da Democracia²⁰.

A queda das ditaduras era um fenômeno já ocorrido em muitos países da Europa (como França e Portugal) e os ordenamentos jurídicos mundiais já se preparavam para recepcionar as políticas da globalização, sendo certo que não sobreviveriam aos novos ditames da economia mundial. O principal fator de exaustão da ditadura foi a falência do processo desenvolvimentista, somada à crise econômica vivida no país e à necessidade de adequação às regras do processo de globalização, que não ofertavam mais qualquer sustentáculo àquele regime, na ótica de Baggio (2006). Daí decorre o quase espontâneo posicionamento favorável dos militares à abertura política.

Ressalte-se que os militares não se retiraram por completo do cenário político do país e que a incursão dos mecanismos de redemocratização foi, por isso mesmo, bastante lenta. Horta (2003) apontou que Tancredo Neves foi eleito pela via indireta para assumir a Presidência da República e conduzir a Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela Carta Constitucional atual, coroando o processo de redemocratização.

²⁰ É oportuno esclarecer que, apesar do fim da ditadura não ter sido marcado por uma revolução, isso não significa dizer que não existiram, no Brasil, violações ferrenhas aos direitos humanos, *ex vi* do AI-5 e de todas as atrocidades cometidas nesse período.

Bastos (1998) comenta que, não obstante a relevante iniciativa mencionada, ainda uma vez modificam-se os rumos políticos do país. O presidente Tancredo Neves morre depois de eleito e as esperanças redemocratizantes do povo brasileiro quedam vazias. José Sarney, eleito vice de Tancredo Neves, assume a presidência e promete dar continuidade às propostas do titular do cargo, conduzindo o estabelecimento e funcionamento da Constituinte de 1986-87 que redundou na promulgação da Constituição de 1988, intitulada por um dos seus principais mentores, Ulisses Guimarães, de Constituição Cidadã.

A estrutura federativa brasileira foi, destarte, reconstruída depois do seu quase que esfacelamento durante a ditadura. Baggio (2006, p. 107) destaca três fatores que marcaram esse processo de reconstrução “[...] eleições diretas para as instâncias subnacionais, a promulgação da Constituição de 1988 e os debates políticos acerca da descentralização do poder político e administrativo”.

A nova Constituição recebeu interferência decisiva dos novos governadores e dos novos constituintes, recém-eleitos para tal função. Entretanto, reconhece-se que a população executou, deveras, importante papel nesse período, já que o movimento das “Diretas Já!” oxigenou os ânimos norteados à consubstanciação do Texto Constitucional de 1988.

A Constituição Federal de 1988 não modificou apenas a base Democrática do Estado, mas também as vigas mestras do Federalismo. Desse modo, vários organismos foram acrescentados à estrutura federal clássica: o primeiro deles foi a ampla autonomia dada ao Município como ente federativo. Observe-se que a Constituição de 1946 já havia ampliado a autonomia deste ente federativo, tendo sido inclusive intitulada por alguns doutrinados, como Bastos (1998), de Constituição Municipalista, embora não houvesse consagrado tantas competências como a Constituição de 1988, sendo ali disciplinados artigos específicos (29 e 30) e sobrelevando o mesmo no quesito disciplinamento da organização político, financeira e administrativa da Federação Brasileira, com expressa menção na repartição de competências.

Ratificando a qualidade de ente federativo do Município na federação estruturada pela Constituição de 1988, Meirelles (2000, p. 123) o definiu sob o aspecto político:

Sob o aspecto *político*, o Município brasileiro, é entidade estatal de terceiro grau, na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis. (CF, artigos 18, 29 e 34, VII, “c”). (Grifos do autor).

Com o novo delineamento atribuído pela Constituinte de 1988 e de acordo com o citado artigo 29, esse ente federativo detém a tríplice capacidade (norteadora da autonomia dos entes federativos): de *auto-organização* - através de suas Leis Orgânicas; de *autogoverno* - através de eleições próprias para os cargos do Poder Executivo municipal – Prefeito e vice e para o Poder Legislativo local – Câmara dos Vereadores, sem ingerência dos outros entes da federação; e o *poder normativo próprio ou de autolegislação* - mediante elaboração de leis municipais circunscritas às suas competências exclusivas e das leis suplementares previstas na Constituição Federal.

A organização estrutural do Município na Federação obedece, pelo Princípio da Simetria Constitucional, às regras aplicáveis aos outros entes federativos, que também serão adotadas pelos Municípios, inclusive no que tange ao processo eleitoral. Contudo, especificamente quanto às imunidades, os membros do Poder Legislativo municipal, por omissão constitucional proposital ou não, detêm apenas a imunidade material, irresponsabilizando-os apenas nos chamados crimes de opinião, segundo o que preleciona o artigo 29, VI da CF/88.

Esclareça-se, deveras, que o Município na Federação brasileira apresenta características que lhe denotam certo grau de anomalia, seja pela vedação expressa a uma das espécies do Poder Constituinte ou, ainda, pela impossibilidade de que, via de regra, se realize o controle concentrado de constitucionalidade das leis municipais quando estas afrontem a Constituição Federal, já que não há previsão constitucional nesse sentido.

No que concerne às restrições e limitações impostas à autonomia do Município, destaca Pinto Filho (2002, p. 180) que:

[...] quem cria a União Federal não são os municípios e sim os Estados-membros; os Municípios não têm representação político partidária nos órgãos representativos federais; os Municípios não têm representação político-partidária nos órgãos representativos estaduais, não há Senado

Estadual; em caso de descumprimento de preceito constitucional²¹, a Intervenção se dá pelo Estado e não pela União; as regras da Intervenção são estabelecidas pela Constituição estadual e não pela federal.

Na realidade, a maior dificuldade encontrada para que o Município atinja plenamente a categoria de ente federado perante o ordenamento jurídico brasileiro é dotá-lo de uma representação efetiva no Senado Federal, já que uma das características essenciais da Federação é a existência de um órgão que dite a vontade do ente na Federação. Na opinião de Horta (2003), a perspectiva de se criar senados locais é inviável e imperfeita (já que descaracterizaria a natureza jurídica desses representantes), e os Deputados Federais, por seu turno, têm como função precípua representar na Federação o povo, e não a vontade dos Municípios.

Ainda no âmbito estrutural, é notório que essa Carta Constitucional aboliu os Territórios que haviam sido erigidos à qualidade de ente federativo desde a Carta de 1934. O constituinte de 1988 apenas formalizou uma situação fática, já que os Territórios não possuíam os elementos caracterizadores da autonomia, nem a tríplice capacidade (autogoverno, auto-administração e autonormatização).

É de ver-se que a Constituição de 1988 previu a existência dos territórios federais, de acordo com o artigo 18 da CF/88, dotando-os de uma natureza jurídica²² que lhes garantiu permanecer intrinsecamente ligados à Administração Indireta da União, inclusive garantindo-lhes a manutenção de um Poder Executivo, além de uma Câmara Territorial e órgãos judiciários de primeira e segunda instância, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, conforme disciplinado no artigo 33 do mesmo diploma legal.

A adoção do Princípio da Predominância dos Interesses como norteador da repartição de competências (também designado de repartição vertical de competências) prevaleceu no atual Texto Constitucional, e assim, quando o interesse for geral será destinado a União, o regional será dos Estados membros, o

²¹ Contudo, se a intervenção for realizada em Município localizado em Território Federal, quem a fará é a União, de acordo com o disposto no artigo 35 da CF/88.

²² Os Territórios são descentralizações administrativas da União, enquadrando-se como autarquias federais. Apesar de atualmente não existir nenhum território federal no ordenamento jurídico nacional, já que Fernando de Noronha foi reincorporado ao Estado do Pernambuco, os outros que existiam foram transformados em Estados-Membros, cujo disciplinamento foi disposto nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

local competirá aos Municípios. Não obstante isso, permanece inalterado de forma profícua o quadro hipertrofiante do Poderes da União; tanto é assim que todas as competências administrativas da União foram elencadas no artigo 20 da CF/88.

Outrossim, vê-se que somente esse ente federativo detém competências exclusivas e privativas, elencadas respectivamente nos artigos 21 e 22 da CF/88. As primeiras conferem à União atribuições indelegáveis e que são peculiares ao ente que representa a Federação, perfazendo-se como atos da Soberania nacional, sendo, portanto, indelegável a outro ente federado. Dentre elas destaquem-se: manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; declarar a guerra e celebrar a paz; assegurar a defesa nacional; decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, emitir moeda entre outras.

Já as competências privativas são assim denominadas para indicarem que as imputações enumeradas neste dispositivo são destinadas à União, originando uma legislação aplicável em âmbito nacional. Assim é que o artigo 22 do Texto Constitucional vigente preleciona sobre as matérias em que a União pode legislar, conferindo-lhe a possibilidade de delegação aos Estados-membros, desde que se faça por lei complementar, sua destinação se dê de forma equivalente a todos os Estados-membros indistintamente e se direcione a uma matéria específica do referido artigo. Compete a União, pois, legislar de forma particular sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; desapropriação; águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; serviço postal; regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; trânsito e transporte; nacionalidade, cidadania e naturalização e populações indígenas; além de outras matérias tratadas pelo citado artigo.

Os poderes discriminados ou implícitos serão destinados à União e os Estados-membros ficam, destarte, com os poderes remanescentes, tudo de acordo com o artigo 25, §1º²³ da CF/88. Todavia, essa técnica de destinação de poderes residuais aos Estados constituiu uma grande novidade do novo Texto Constitucional, posto que o Estado-membro deterá, em virtude disso, uma maior parcela de

²³ **Artigo 25** - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º- São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. (Grifos nossos).

competências, uma vez que tudo o que não for destinado para a União e os Municípios legislarem ou administrarem competirá a este outro ente federativo, no entender de Almeida (2007). Contudo, pululam pensamentos contrários a tal mecanismo, por entender que este instrumento (de se atribuir competências residuais aos Estados) não passou de um engodo ofertado pelo constituinte de 1988, porque, materialmente, ocorre que todas as competências já foram atribuídas à União ou até mesmo ao Município, sobrando pouca coisa para o Estado-membro.

Apesar disso, nota-se que a Constituição de 1988 inovou quando deferiu competência concorrente e compartilhada entre todos os entes federativos – União, Estados-membros, Municípios –, conforme disposição do seu artigo 24. Esse mecanismo de repartição foi assim denominado por permitir que os diversos entes federativos possam dele se utilizar, mas, havendo conflito, é certo que prevalecerá a norma geral.

No mesmo diploma legal foram instituídas, também, as competências comuns entre os referidos entes federativos, tudo inscrito no seu artigo 23. Essa espécie de competência é a que permite a atuação conjunta e paralela de todos os entes, sem que haja predomínio de uns sobre os outros. Compete, dessa forma, a todos os entes federativos administrarem, através de políticas coordenadas e de forma conjugada, a saúde e assistência pública, a proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, dentre outras matérias.

Advirta-se, por oportuno, que essas espécies de competência permitem a fixação das normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, através de Lei Complementar, visando equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Outro aspecto fundamental, e que deve ser destacado quanto à repartição de competências entre os entes federativos, refere-se às tributárias, na ótica de Almeida (2007). Nesse ponto é onde se verifica a existência dos instrumentos centralizadores da União, mesmo que timidamente postos no referido texto. Além dos impostos constitucionalmente previstos de forma privativa à União, inscritos no

artigo 153²⁴ da Carta Constitucional vigente, faculta-se-lhe a cobrança de impostos, desde que sejam não cumulativos e não detenham fato gerador ou base de cálculo afora dos discriminados na Constituição vigente.

Outrossim, na iminência de guerra ou no caso de efetiva guerra externa, aqueles impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, serão suprimidos, gradativamente, se cessadas as causas de sua criação, conforme prescreve o artigo 154 da CF/88. Pontue-se, segundo Horta (2003), que a nenhum outro ente foi conferida essa possibilidade e somente o governo federal tem essa liberalidade que se justificada pela transmutação das feições do Estado, o qual deixa de ser interventor para agir como agente fiscalizador da atividade econômica, seguindo uma tendência mundial da economia.

Nessa estrutura federativa, o ente mais privilegiado com essa nova repartição tributária foi o Município. Apesar de não se verificar um aumento significativo de sua arrecadação tributária, a concentração desta nas mãos da União tem facilitado o direcionamento de políticas públicas direcionadas inteiramente aos Municípios, garantindo efetivação de um dos princípios norteadores da Federação, pelo qual aquilo que for exercido no poder central também o será no ente local, afinal os cidadãos vivem nos Municípios e não na União. Neste ponto entende-se que o constituinte acertou na consubstanciação da Federação, ofertando *status* de ente federativo ao Município.

No embate da repartição de competências tributárias, mencione-se o problema gerado pela guerra fiscal entre os entes federativos, especificadamente os Estados-membros, posto que, quando estes oferecem vantagem tributária para a instalação de parques industriais, geram não apenas a perda na arrecadação tributária, mas um verdadeiro ciclo destrutivo para a economia do Estado, com a redução vertiginosa de postos de empregos. Segundo Pinto Filho (2002, p. 192) “O problema deixou de ser eminentemente fiscal para se tornar um gravame socioeconômico”.

²⁴ Artigo 153 - Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

A política de economia mundial exercitada nas últimas décadas tem fornecido entraves à organização federativa, exigindo de forma premente um redimensionamento dos seus mecanismos fomentadores e inclusive que, por parte da União, se programe a construção de instrumentos facilitadores da convivência harmônica entre os entes federativos.

Ainda no que pertine a essa repartição tributária, vê-se que alguns impostos não foram contemplados, enquanto outros foram destinados aos Estados-membros e aos Municípios. Nesse diapasão, o diferencial, segundo Pinto Filho (2002) consiste no fato de que o ente arrecadador não detém, necessariamente, todo o resultado da arrecadação tributária, repartindo com os demais, mesmo que não tenham participado de tal processo. Como exemplo, tem-se o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) que é arrecadado pelos Estados-membros, mas a União recebe uma parcela do que foi arrecadado.

Todavia, apesar de os Estados deterem também as competências enumeradas nos artigos 25, 26 I a IV e 155 descritos na CF/88, nota-se que o controle é exercido pela União, uma vez que os Estados exercem seu regramento legal acerca disso, desde que respeitem os princípios da Constituição Federal.

Outro aspecto marcante do federalismo redemocratizado foi o aprofundamento das políticas incentivadoras do desenvolvimento econômico regional, que redundou na constitucionalização das regiões de desenvolvimento por parte da União, conforme disciplinado no artigo 43 da CF/88, possibilitando, no âmbito dos Estados-membros, a instituição de instâncias administrativas e a inauguração de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos voltados ao planejamento e execução de políticas públicas entre os Municípios com características e problemas em comum, de acordo com a previsão do artigo 25, § 3º da CF/88.

Instrumento inovador e fortalecedor da estrutura federativa brasileira é, ainda, a mutação organizacional interna. A previsão do direito de secessão proibiu a prática de qualquer ato comissivo por parte dos entes federados no sentido de separarem-se da federação, contudo, não impediu que dentro da própria federação pudesse haver a reorganização dos limites dos entes federativos, bem como a criação de novos entes, tais como os Territórios Federais.

Conforme disposição do artigo 18, § 3º e § 4º da CF/88, os Estados-membros e Municípios poderão fundir-se entre si, desmembrar-se ou anexar-se para

formar novos Estados ou Territórios e novos Municípios, desde que atendam aos requisitos legais. O principal deles, comumente aplicado tanto para esse processo a nível estadual como a nível municipal é a realização de um plebiscito com a população diretamente envolvida (exigido um percentual de 51% para a população que vai perder território e 71% da população que vai constituir o novo ente), sendo este o requisito de admissibilidade e continuidade para o processo de mutabilidade.

Ainda segundo a disposição constitucional citada, para que esse processo se efetive nos Estados é necessária, ainda, a consulta às Assembleias Legislativas dos Estados-membros, além da elaboração de uma lei complementar federal criando o novo Estado ou o novo Território.

Nos Municípios o procedimento é ainda mais minucioso, já que além da necessidade de edição de uma lei estadual e da realização do plebiscito com os percentuais acima descritos, é preciso que seja editada uma lei complementar federal determinando o período de criação dos novos Municípios, sendo essencial que se faça, deveras, um Estudo de Viabilidade nos entes envolvidos.

Desta forma, a federação brasileira se perfaz com organismos inovadores. A nova postura adotada pelo constituinte de 1988, no sentido de estabelecer princípios fomentadores da atividade econômica e ao Estado como agente fiscalizador, fortalece a estrutura federal nacional. Apesar de muito se criticar as Emendas à Constituição Federal, entende-se que as mesmas têm-se revelado mecanismos poderosos com os quais o Estado ajusta a sua política econômica e a repartição de competências entre os entes federados. O manejo dos referidos instrumentos, ora fortalece a União em detrimento dos Estados-membros (inclusive com a adoção de práticas interventivas), ora oferta àqueles entes a possibilidade de se constituírem plenamente como entes autônomos. Esse fortalecimento é essencial para a Federação, posto que na cooperação entre os entes subnacionais é que a União se fortalece.

Em que pesem os questionamentos já postos sobre a forma como foi adotado o federalismo brasileiro em 1891, é forçoso reconhecer que, a despeito das falhas outrora enumeradas e das crises econômica, social e política já enfrentadas, os mais de cem anos de Federação demonstraram que a cada dia se busca o aperfeiçoamento e adoção dos postulados básicos dessa forma de Estado, claramente vistos na descentralização política, financeira e administrativa dos entes federados.

4 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO E OS ORGANISMOS REGIONAIS

Desde as primeiras Constituições que o ordenamento jurídico nacional já traduz, mesmo de forma não intencional, a preocupação com o desenvolvimento econômico brasileiro. Mas esse fenômeno não ocorrera em todos os países e seus diferentes momentos históricos, manifestando-se apenas quando o Estado adota uma postura diferenciada no seu relacionamento com a economia sendo intervencionista ou planejador, ou não.

Desde que o Brasil adotou a concepção ideológica do Estado Democrático de Direito, a Constituição procurou assimilar as expectativas da sociedade e, por esse motivo os dispositivos da Constituição de 1988 trouxeram uma gama de elementos fomentadores do desenvolvimento econômico nacional, verificados desde os objetivos fundamentais até na previsão do estabelecimento dos entes intra-regionais (regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões).

4.1 AS MODERNAS FEIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Hodiernamente, os ordenamentos jurídicos, em regra, não relegam a um segundo plano o planejamento, considerado como elemento fomentador do desenvolvimento econômico. Todas as atividades dos Estados devem ser coordenadas com o intuito de garantir o desenvolvimento econômico e social, perfeitamente executável quando o desenvolvimento econômico só é compreendido como um processo geral e dinâmico que englobe o desenvolvimento social, cultural e político de uma determinada comunidade. Todavia, para a exata compreensão desse fenômeno, é preciso que o planejamento econômico seja considerado o gênero do qual o desenvolvimento é uma das espécies.

Na ótica de Bercovici (2000), o planejamento é o vetor da atuação do Estado para implementação dos projetos de desenvolvimento econômico. É tido como escolha axiológica, política e social feita pelo Estado, onde se opta pela melhor maneira de se executar tais projetos e a forma mais adequada de relacionamento

com a economia. Tanto é que os Estados migraram de uma postura absenteísta para outra intervencionista e, hoje, de forma moderada, ao invés de intervirem de forma direta na economia, o fazem indiretamente, incentivando e fomentando o planejamento econômico. Esse processo também se acentua de acordo com a forma de Estado adotada pelo ordenamento jurídico, já que a economia é fortemente influenciada pelas decisões políticas. O que ocorre, na realidade, é que tais processos são simbióticos, e nas federações se afunilam ainda mais. Comenta Bercovici (2000, p.168) “O planejamento busca a transformação e consolidação de determinadas estruturas econômico-social, portanto de determinada estrutura política”.

Com efeito, os ordenamentos jurídicos mundiais vivenciaram uma sucessão de ciclos desenvolvimentistas na área econômica que foram acompanhando o desenvolvimento das sociedades e tais processos ocorreram de forma espontânea ou programada, dependendo do seu grau de evolução.

Comenta Jaguaribe (1972, p. 15):

Num caso e no outro, o que torna possível o resultado, o desenvolvimento, é o fato de que o processo histórico-social é racionalizável e comporta, em princípio, em qualquer momento, por ação espontânea ou deliberada, um incremento de sua racionalidade.

Pontua-se historicamente o surgimento das primeiras feições do desenvolvimento econômico na era Renascentista. Segundo Dupas (1998), em fins do século XIV, onde nasceu o racionalismo. Posteriormente, eclodiu na Grã-Bretanha em fins do século XVII e início do século XIX, irradiando-se para os Estados Unidos e, conforme se nota, França e Alemanha não viveram com tanta austeridade esse processo, só tempos depois puderam experimentá-lo, e não de forma tão espontânea, como no caso britânico. No século XX, os projetos desenvolvimentistas começaram a ser implementados, e com o fim da 1ª Guerra Mundial, esse pico desenvolvimentista, mesmo de forma espontânea, foi reduzido significativamente, devido aos maléficos trazidos pelas batalhas sangrentas. Esse esforço foi retomado no período entre-guerras, de forma precária, mas, de certa

maneira, incentivada pelos regimes totalitários; foram novamente cerceados com o início da 2ª Guerra Mundial.

Com o cessar fogo e a eclosão dos projetos de reconstrução mundiais, o desenvolvimento econômico foi o “carro chefe” de diversos países, apesar da ausência de uma teoria que explicasse o expansionismo econômico no ideário de Brum (2008). Contudo, segundo Hobsbawm (2006), a Alemanha e o Japão, foram os que mais experimentaram os saldos positivos nessa época, pois com a formação dos dois grandes blocos econômicos - socialistas *versus* capitalistas, bipolarizou as economias.

Nesse duelo, os países capitalistas conseguiram se sobressair, ainda que sob manto pesado da “mão invisível do mercado”. Ainda assim, os embates velados da chamada “Guerra Fria” não favoreceram a implementação de planos desenvolvimentistas duradouros, haja vista que somente com a queda do Muro de Berlim, o fim da Guerra Fria e derrocada da ex-URSS, os ditames globalizadores se raiaram pelos países da Europa e do Oriente, com o Japão e os denominados “Tigres Asiáticos”²⁵ foram se abrindo pouco aos preceitos capitalistas.

Vários planos de desenvolvimento econômico foram construídos a partir de uma visão mundial, sendo que a formação de blocos econômicos foi determinante para que os países programassem os planos desenvolvimentistas. A consubstanciação da União Europeia representou, nesse cenário, o ápice desses projetos, visto através do último estágio da integração (a unificação da moeda – o euro), conforme Pinto Filho (2007). Não se sabe para onde caminham esses processos tidos como integradores e fomentadores do desenvolvimento econômico mundial, todavia, o que se percebe é que nesse cenário globalizante, a maioria dos países ainda se encontra abaixo da linha do desenvolvimento.

Contudo, para enfrentar as nuances do desenvolvimento econômico é preciso que esse processo seja visto como um fenômeno de dimensão histórica: cada economia tem problemas que lhe são específicos, conforme a visão de Furtado (2000), e com o Brasil não há diferença, já que não se mostraram viáveis os projetos desenvolvimentistas alienígenas. Justamente porque os obstáculos e benesses dos países desenvolvidos não eram os mesmos vivenciados pelo ordenamento jurídico

²⁵ Tal expressão serve para designar as economias de Hong Kong, Cingapura, Coréia do Sul e Taiwan, que após o fim da 2ª Guerra Mundial apresentaram grandes taxas de crescimento e industrialização.

nacional, atravancando-se a elaboração e execução de processos desenvolvimentistas adequados à realidade vivenciada.

Após esse breve relato histórico, faz-se necessário esclarecer acerca dos elementos caracterizadores do desenvolvimento econômico e como estes foram construídos no ordenamento jurídico nacional.

Embora não exista uma definição uníssona acerca do que seja desenvolvimento econômico, é imperioso mencionar que, durante muito tempo, os defensores do crescimento o tratam como sinônimo de desenvolvimento. Souza (2005) informa que nessa seara se destacam pensadores de inspiração keynesiana como Harrod, Domar e Kaldor e outros de inspiração neoclássica, como Meade e Slow. Outra corrente surgiu considerando o crescimento condição indispensável (e não única) do desenvolvimento, sobressaindo-se o pensamento de Lewis, Hirschman e Myrdal. Mais recentemente, autores como Prebisch (1949), Furtado (1961) e Singer (1977), de tradição cepaliana e marxista, passaram a considerar o desenvolvimento econômico como um processo que visa uma mudança de estrutura. Esses defensores do estruturalismo apontam as interdependências entre os setores produtivos e a necessidade de aperfeiçoar as estruturas desenvolvimentistas, eliminando os obstáculos postos ao desenvolvimento econômico.

Sobre a definição de desenvolvimento econômico, elucida Furtado (2000, p. 103/104):

[...] o desenvolvimento tem lugar mediante o aumento da produtividade do conjunto econômico complexo. Esse aumento da produtividade (e de renda *per capita*) é determinado por fenômenos de crescimento que têm lugar em subconjuntos, ou setores, particulares. As modificações de estrutura são transformações nas relações e proporções internas do sistema econômico, as quais têm como causa básica as modificações nas formas de produção, mas não se poderiam concretizar sem modificações na distribuição da renda. [...] Dessa forma, o desenvolvimento é ao mesmo tempo, um problema de acumulação e progresso técnico, e um processo de expressão de valores.

Anote-se que somente depois do fim da 2ª Guerra Mundial, pautando-se no ideário da reconstrução, afloraram essas discussões profundas sobre o desenvolvimento econômico e fizeram com que surgissem posicionamentos que

oscilavam em enfrentar desenvolvimento econômico, mediante uma visão puramente economicista e tecnocrata e, conforme uma outra postura mais social.

Uma reflexão mais profunda sobre a problemática do desenvolvimento tem como pontos fulcrais: (i) diferenciá-lo de crescimento econômico; (ii); implementá-lo diante dos ditames da justiça social; (iii) apontá-lo como sinônimo de liberdade, conforme a visão de Amartya Sen; e (iv) correlacioná-lo com a preservação do meio ambiente.

Cumprе ressaltar que durante muito se associou a definição de desenvolvimento econômico ao que se entende por crescimento. Contudo, apesar de ambos representarem aumento do Produto Interno Bruto (PIB), o crescimento econômico abarca esse indicativo de forma isolada, sem considerar os fatores sociais conjuntamente, redundando na supressão do necessário aumento dos indicadores sociais e, conseqüentemente, do desenvolvimento econômico, como a transferência do excedente de renda para outros países, diminuindo a capacidade de realizar investimentos na região, além das baixas remunerações bloquearem o mercado.

Sobre tal diferenciação, comenta Souza (2005, p. 5):

Contudo, a experiência tem demonstrado que o desenvolvimento econômico não pode ser confundido com crescimento, porque os frutos dessa expansão nem sempre beneficia a economia como um todo e o conjunto da população. Mesmo que a economia cresça a taxas relativamente elevadas, o desemprego não pode estar diminuindo na rapidez necessária, tendo em vista a tendência contemporânea de robotização e de informatização do processo produtivo, associado ao crescimento econômico [...].

Por considerar o desenvolvimento econômico como um processo abrangente e não somente destinado ao aumento dos indicadores econômicos, começou-se a agregar à sua definição aspectos que tencionam favorecer os indicadores sociais em concomitância aos econômicos. Para tanto, emerge o que Ávila (1984) denomina de desenvolvimento social e que, mais tarde, é adotado pelos países que buscam o *Welfare State*. Esse ponto nevrálgico do desenvolvimento também foi abordado por Jaguaribe (1972), que destaca a impossibilidade de

desenvolvimento sem a conjunção de fatores econômicos, sociais, políticos, culturais, acrescentando-se, hoje, os ambientais.

Merece destaque o pensamento de Ávila (1984, p. 34) sobre desenvolvimento social, ao afirmar:

Podemos conceituá-lo como o processo de criação das condições concretas que permitam ao maior número dos membros da comunidade internacional, a melhor realização de suas peculiaridades humanas numa melhor qualidade de vida. Neste sentido, o desenvolvimento social tem como componentes uma tendência a uma igualdade equitativa, ou, em termos éticos, a uma maior justiça social, dentro do respeito às exigências das liberdades pública e privada.

Vê-se, assim, que o desenvolvimento econômico é condição prévia, mas não a única para o desenvolvimento social. E como elemento fundante desses processos tem-se o crescimento econômico. Na realidade, esses três mecanismos (crescimento, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social) são propulsores dos indicadores sociais.

No fim dos anos 90, quando os principais ditames da globalização já se implementavam em diversos países, uma nova discussão emerge, considerando o desenvolvimento econômico como sinônimo de liberdade. O maior defensor desse pensamento foi Amartya Sen (2000), cujas ideias contrariam o que já se apregoava em defesa do desenvolvimento social. O autor centraliza a discussão na liberdade dos povos (entendida como independência) como sinônimo para o desenvolvimento, subestimando os critérios quantitativos e sobrelevando aqueles que visem à melhoria das condições de saúde, educação, e dos instrumentos políticos, como o grau de democracia e liberdade vivenciado pelos povos.

Nesse diapasão, percebe-se que o desenvolvimento econômico consiste na remoção de obstáculos impostos à liberdade de escolha dos indivíduos, exercida na busca de condições dignas de sobrevivência. As liberdades econômicas e políticas são determinantes daquelas que garantem o gerenciamento social, tais como educação, saúde, moradia, dentre outros indicadores.

Outro indicador que ajuda na definição de desenvolvimento econômico e que, modernamente, tem sido ventilado pelos teóricos é o desenvolvimento sustentável. Na realidade, esse aspecto sempre esteve presente, mesmo quando se

tratava somente do crescimento econômico como um dos indicadores do desenvolvimento econômico, já que os métodos de produção e exploração econômica poderão ocasionar o esgotamento dos recursos naturais pelo desmatamento das florestas, extinção de plantas e animais e desequilíbrio climático.

Souza (2005) destacou que a Organização das Nações Unidas (ONU), preocupada com essa situação, realizou, em 1992, a ECO 92, onde vários chefes de Estados se reuniram para tratar dos problemas ambientais já detectados. Sobre o evento, Furtado (1992) comenta que pela primeira vez se defendeu a tese de que existe uma fatura ecológica a ser paga pelos países que se beneficiam dos recursos ambientais. Na mesma reunião elaborou-se um conjunto de metas que ficou conhecida como Agenda 21, onde se propunha a conscientização ambiental, conjunta de todos os países. Após esse encontro deu-se a elaboração da Convenção de Kyoto no Japão (em 1997), onde se propôs a diminuição da emissão de agentes poluentes na atmosfera, sobretudo o dióxido de carbono, e em 2002, em Johannesburgo, na África do Sul, propôs-se a conciliação entre crescimento econômico, justiça social e proteção ao meio ambiente.

É nesse contexto que se aplica a definição de desenvolvimento sustentável, onde se agregam todos os indicadores do desenvolvimento econômico: aumento do PIB, o desenvolvimento social, político e cultural dos povos, preservação dos recursos naturais não sustentáveis.

Nessa discussão atual sobre desenvolvimento econômico ganha relevo o novo papel do Estado Regulador, pois não obstante a apologia das tendências que conclamam a postura do Estado Mínimo no mundo globalizado, o momento econômico e social vivenciado atualmente postula por um Estado Forte e um mercado liberalizante, voltados à implementação de políticas desenvolvimentistas.

Bercovici (2004) confirma o ressurgimento da discussão sobre o papel do Estado na viabilização dos caminhos para o desenvolvimento, já que a falta de integração social, econômica e política exige uma atuação estatal positiva. Sem essa reestruturação, não há como propor uma política desenvolvimentista que ultrapasse as barreiras do desenvolvimento.

Para Dupas (1998, p. 182):

[...] a atual carência de recursos dos governos – comprometidos a zerar seus déficits – somada à ineficiência de máquinas administrativas públicas, nos faz concluir que somente um novo e original acordo entre os governos e as sociedades civis permitirá avançar. Esse novo pacto pressupõe, necessariamente, a recuperação da capacidade de indução de Estados nacionais éticos e fortalecidos em sua legitimidade, e a criação de estruturas eficazes que – com a íntima colaboração da sociedade civil – tenham condição de fiscalizar o cumprimento dos acordos e dos compromissos assumidos nos processo de regulação.

Os grandes projetos desenvolvimentistas devem optar, portanto, pela construção de metas que, além da acumulação do capital, garantam a preservação dos direitos existenciais mínimos dos povos: os individuais, os sociais, os coletivos e os difusos. O Estado precisa ser reformulado, tornando-se mais capacitado, e detentor de uma estrutura que supere o subdesenvolvimento.

Com efeito, Avelãs Nunes (2005, p. 625) indica a nova roupagem dada ao Estado “[...] e esta redefinição do papel do estado nos ‘países em desenvolvimento’ (particularmente na sua veste de Estado-empresário) apresenta importância significativa como elemento de reorganização global do sistema capitalista.”

Vê-se, pois que o desenvolvimento econômico não é um processo isolado, dissociado de outros indicadores, mas se perfaz num conjunto harmônico de fatores que transcendem a esfera econômica. Por isso que é preciso repensar o papel do Estado brasileiro e suas instituições, donde se conclui que a desigualdade social também prevalece nos países, mesmo naqueles que detêm altos índices de crescimento econômico e toda essa compreensão das garantias de direitos sociais, políticos, culturais e ambientais, uma vez que o jogo das forças do mercado não as implementou de forma eficaz.

4.2 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Para uma reflexão mais apurada sobre o desenvolvimento econômico no Brasil é preciso que se faça uma retrospectiva histórica, jurídica e econômica dos planos desenvolvimentistas aqui executados. Portanto, se no cenário internacional só se constata a existência de projetos que visassem o crescimento econômico

depois da 2ª Guerra Mundial, nota-se que o Brasil seguiu a mesma trajetória, influenciado pelos propósitos internacionais constantes dos planos de reestruturação econômica dos países.

A própria situação econômica do país, onde uma pequena camada da população explorava e outra grande massa era explorada, não fornecia nenhum indício desenvolvimentista. Desde a primeira Constituição (1824) verificou-se a ausência de elementos fomentadores do desenvolvimento econômico e, além disso, a dependência de Portugal, dessa mesma forma, perdurou por décadas; mesmo com a Proclamação da República e promulgação da Carta de 1891 o cenário nacional, quanto ao desenvolvimento econômico, permanece inalterado.

O regime escravocrata, a agropecuária de subsistência, os ciclos econômicos do pau-brasil, do gado, da cana-de-açúcar, da exploração de minérios como o ouro e o diamante, do algodão e do café, não representaram projetos desenvolvimentistas, todavia marcaram profundamente a economia brasileira. Mesmo depois da Proclamação e da Independência e a derrocada do mercantilismo, a exportação continuava sendo a mola propulsora da economia.

Acerca desse período de predominância dos ciclos econômicos sobre a economia brasileira, comenta Brum (2008, p. 131) que:

No decorrer de mais de quatrocentos anos a economia brasileira funcionou predominantemente como reflexos dos interesses externos, reagindo aos estímulos vindos de fora. Essa orientação para o exterior conduziu à implantação do regime de monocultura, com produção e exploração centradas no produto e da maior rentabilidade em certo momento histórico. Essa dependência se reflete claramente nos ciclos econômicos que caracterizam esse longo período.

A década de 30 retrata a derrocada dos ciclos econômicos e ascensão, mesmo que tímida, da atividade econômica industrial. Ressalte-se que o panorama internacional encontrava-se turbulento, o mundo ainda vivenciava os efeitos da crise de 1929, o liberalismo restava enfraquecido em face da implantação do socialismo na Rússia e todos os ordenamentos jurídicos mundiais procuravam se adequar a uma nova realidade, que se efetivou devido à inspiração de Keynes e ao modelo intervencionista do *Welfare State*, como apontado por Hobsbawm (2006). No Brasil, Vargas ascende ao poder por meio de um Golpe de Estado e, contrariando as

expectativas, alguns pensadores aponta para um certo crescimento econômico. Segundo Brum (2008, p. 193): “Com uma política de conciliação, Vargas²⁶ conseguiu razoável êxito na orientação urbano-industrial e nacionalista que assumiu e procurou manter”.

Nesse momento histórico o Brasil vivenciou significativo aumento na capacidade de importar e, conseqüentemente, experimentou níveis marcantes de crescimento econômico. De acordo com Brum (2008, p. 205), nas décadas de 30 e 40²⁷ o Brasil, na seara econômica, encontrava-se da seguinte maneira:

No plano econômico pretendia colocar o Brasil no tempo histórico do capitalismo mais avançado. Para tanto, mesmo sem descurar da agricultura, particularmente a lavoura do café, deu prioridade a industrialização, baseada na empresa nacional, que devia liderar o processo de acumulação e ampliar as atividades produtivas a partir de suas próprias forças econômicas, apoiadas pelo poder público.

A Constituição de 1946 inaugura a redemocratização sob a influência internacional do pós-guerra, retomando as bases liberalizantes da Carta de 1934 e, na ordem econômica, o capitalismo, a internacionalização do capital, bem como do avanço da classe trabalhadora e de novas tecnologias, na ótica de Bastos (1998). Nessa época, o Estado, dada a inércia dos particulares, assumira a função de promotor da infraestrutura e da produção de matérias-primas, mediante a criação das grandes empresas estatais como a Petrobrás, a Vale do Rio Doce e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco. Na área social, o governo mostrou-se mais intervencionista, exercendo o papel de mediador entre os empresários e trabalhadores para garantir impulso ao processo de industrialização, conforme apontou Brum (2008).

No entanto, somente na década de 50 é que se visualizam indícios mais marcantes de desenvolvimento econômico, encabeçados por Juscelino Kubitschek

²⁶Vargas ocupou o Executivo Federal por duas vezes. A primeira vez foi de 1930 - 1934 como presidente provisório. No período de 1934-1937 foi eleito pelo Congresso Nacional, sendo essa marcada pela política trabalhista e o populismo. Todavia, ele ocupou ainda o poder na chamada fase democrática (compreendida entre 1951-1954) graças às alianças políticas e dos dois partidos que tiveram sua influência (PSD e PTB), somada à adequação as regras da democratização

²⁷ Registre-se também nessa fase a criação da Comissão Econômica para a América Latina e no Caribe (CEPAL), ligada à ONU.

com o *slogan* “Cinquenta anos em cinco”, adotado para despertar no povo brasileiro otimismo e vontade de implementar uma proposta desenvolvimentista, conforme mencionado por Brum (2008). Essa década fora influenciada mundialmente, como o crescimento econômico das grandes potências (capitalistas e socialistas), avanços da ciência e tecnologia e a corrida espacial.

Sobre esse período, comenta Ávila (1984, p. 36):

Interpreto, com alguma simplificação, a época do desenvolvimento inaugurado na década dos anos 50, como a entrada na segunda fase. A ênfase se fixou sobre o desenvolvimento econômico, entendido especialmente em termos de expansão industrial, como condição prévia para o desenvolvimento social. Era a época que iria assistir a emergência do populismo, como primeira tentativa de transição para uma democracia de massas, tentativa que devido às inevitáveis turbulências sociais associadas à inépcia das lideranças políticas, seria frustrada no golpe de 64.

O governo de Juscelino Kubitschek foi marcadamente influenciado por uma postura política de nacional-desenvolvimentismo. Através desse projeto empreendedor, revela-se a intenção de participar de investimentos estrangeiros, reforçada pelo próprio Estado (como empreendedor) e com o auxílio do setor privado, já que a meta era fazer o país crescer aceleradamente, independente do setor a ser beneficiado.

Segundo Brum (2008), o plano de Juscelino Kubitschek, objetivava o crescimento acelerado da economia (por meio da industrialização e a expansão das indústrias de bens de consumo) ligado ao setor social (com a elevação do nível de emprego da população) além da preservação da democracia.

Para tanto, foi elaborado o que se denominou Plano de Metas²⁸, de autoria do governo federal, que estabeleceu as diretrizes a ser trabalhadas para o crescimento econômico, dividindo-as em cinco setores: energia, transportes, alimentação, indústria de base, educação e, como baluarte, a construção de Brasília no Planalto Central. Para a execução de tais mecanismos, foi criada uma

²⁸ Esse plano foi fortemente influenciado pelo BNDE e posteriormente pela CEPAL.

administração paralela²⁹, composta por órgãos ligados à Administração Direta e Indireta da União e constatada a eficácia de suas atividades, posteriormente.

Segundo Brum (2008), todo esse aparato industrializante do governo de Juscelino Kubitschek propiciou aumento significativo do Produto Interno Bruto (PIB), porém foram desprezados outros setores, como educação e agricultura, além de caracterizar-se a precariedade da legislação sindical-trabalhista e a fragilidade iminente das instituições democráticas. Essa preterição histórica (intencional ou não) deixou marcas profundas no ordenamento jurídico nacional, consoante menciona Furtado (2001, p. 13):

Convém não perder de vista que na civilização industrial o futuro está em grande parte condicionado por decisões que já foram tomadas no passado e/ou que estão sendo tomadas no presente em função de um curto horizonte temporal.

Entretanto, o populismo ideológico de Juscelino Kubitschek foi fomentado devido a um conjunto de fatores (especialmente o ambiente internacional), já que o bipolarismo se mostrava fortalecido. No plano nacional, as disputas políticas internas levaram à renúncia de Jânio Quadros e ao impedimento da assunção de seu vice. Destarte, Goulart passa a comandar o Executivo Federal e, em clima de crescente instabilidade política e econômica, adota um conjunto de estratégias governamentais que ficou conhecido como Reformas de Base.³⁰ Contudo, a era Goulart logo se rompeu, haja vista o Golpe de Estado intencionado pelos militares e como também pelos Estados Unidos da América (EUA), devido à simpatia de Goulart pelos socialistas. Com a derrocada desse governo, também ruíram todas as expectativas de desenvolvimento econômico almejadas por Vargas.

Bastos (1998) aponta que a ditadura mais uma vez instala-se no Brasil, e todas as instituições atreladas à Constituição de 1946, e a própria Democracia, ruíram; quanto ao desenvolvimento econômico brasileiro, houve uma substituição do

²⁹ Como órgãos integrantes dessa “Administração Paralela” havia a Carteira do Comércio Exterior (CACEX), a Superintendência do Comércio Exterior (SUMOC), ambas ligadas ao Banco do Brasil, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

³⁰ As Reformas de Base foram direcionadas a Reforma Agrária, Urbana, Empresarial, Partidária e Eleitoral, Administrativa, Fiscal e tributária, Bancária, Cambial, Educacional, Consciência Nacional, como também a negociação da dívida externa.

ideário do regime anterior (ordem e progresso) pelo *slogan* da segurança no desenvolvimento. Saliente-se que ao desenvolvimento econômico proposto nessa época agregou-se crescimento econômico. Segundo Brum (2008), o desenvolvimento apregoado pelos militares perfazia-se em uma conjunção do nacionalismo com a estatização, denotando a opção por um Estado interventor e pela centralização do poder político. Tanto é que se elabora nessa fase o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), implementado de 1964/1966, através de medidas impopulares com as quais se conseguira, pelo menos, controlar a inflação.

Nesse interregno, a intervenção do Estado na economia acentuou-se devido aos famosos Atos Institucionais que, deveras, modificaram a ordem social e política brasileira, suspendendo-se o Estado Democrático de Direito. Nesse momento histórico, o AI-5 foi editado em 1968, instalando-se de vez a ditadura no país, conforme destacado ainda por Bastos (1998). Destarte, é forçoso concluir que nesse período não existiu um real desenvolvimento econômico, porque o Estado brasileiro não se fundava em bases democráticas.

A situação econômica do Brasil só foi modificada com a ajuda econômica do governo norte-americano, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Contudo, os aspectos marcantes do desenvolvimento econômico desse período só se manifestaram a partir da época do chamado “Milagre Brasileiro”³¹, do fim dos anos 60 até o início da década de 80, registrando no Brasil as maiores taxas de crescimento econômico.

Segundo Brum (2008, p. 329):

O ambicioso projeto de crescimento econômico acelerado, então defendido estava centrado na expansão industrial – primeiro, de bens de consumo, duráveis e a partir de 1974, também de bens de capital e de matérias-primas básicas. Visava à implantação no país de um parque industrial moderno e sofisticado, dando passos largos no processo de substituição de importações.

³¹ Esse período ficou assim conhecido porque o Governo Médici vislumbrou bons indícios de crescimento econômico. Baseando-se nisso, conjeturou que o país, com os investimentos estrangeiros, se tornaria, também, uma potência mundial.

Em contraponto ao crescimento vivenciou-se o aumento da dívida externa, o endividamento interno, a contração salarial, o êxodo rural, além de baixos investimentos na área da escolaridade. Esse foi, portanto, um projeto desenvolvimentista excludente no plano interno e dependente do plano externo, onde os reais indicadores do desenvolvimento econômico relacionados à melhoria da qualidade de vida das pessoas foram sentidos de forma bem tímida.

O projeto desenvolvimentista seguinte fora encabeçado com a designação “Brasil Potência”. Brum (2008) aponta que esse projeto foi executado nos anos de 1974-1979, durante o governo Geisel, e pugnava por manter o ritmo do crescimento econômico da época do milagre e pela implantação de um novo padrão de industrialização dos produtos básicos. Esse projeto fora auxiliado por uma estratégia governamental, das empresas privadas nacionais e internacionais, e no seu decurso verificou-se um aumento vertiginoso da dívida externa.

No início dos anos 80, na administração do presidente Figueiredo, foi criado o III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, numa tentativa de revigoração do Projeto “Brasil Potência” em face das novas realidades – social, política, econômica e cultural – da década vivida, como já apontado por Brum (2008). Nessa época, o processo de redemocratização já se descortinava consoante a conclamação internacional voltada a implantação de governos democráticos. Ademais, vê-se que os próprios militares, também continuaram no governo, mas a eleição de Tancredo Neves, ainda que pela via indireta, trouxe novo ânimo ao povo brasileiro; com a sua morte e a posse de José Sarney, o temor novamente se instaurou. Felizmente, assistiu-se já a gradativa construção de um Estado Democrático de Direito e, além disso, deu-se novo enfoque aos desafios econômicos, sociais e políticos.

O primeiro passo dado fora a implantação do Plano Cruzado³², que promoveu uma reforma radical na estrutura política e econômica do Brasil. Todavia, mais esse plano fracassa, provocando a desaceleração do ritmo do desenvolvimento econômico. Em 1987, Luis Carlos Bresser-Pereira assume o Ministério da Economia e inaugura um novo plano econômico, intitulado com seu homônimo – Plano

³² O principal desiderato do plano cruzado foi a substituição da moeda até então vigente no Brasil (o Cruzado) por uma nova, denominada de Cruzeiro (num percentual de mil por um).

Bresser³³. Esse plano, construído depois do fracasso dos Planos Cruzado I e II, encabeçados por Dílson Funaro, tem como principais medidas, como enfatiza Almeida (1997, p. 97): “adotou conjuntamente uma Política de Estabilização Macroeconômica de ajuste fiscal e renegociação da dívida externa -, de molde que recuperasse as condições de crescimento e estabilidade dos preços”. Tais medidas foram tomadas devido ao déficit público, já que o governo gastava mais do que arrecadava.

No plano nacional se instaura o que Almeida (1997) denominara de remodelação das bases do desenvolvimento econômico nacional, uma vez que se transmudaram as antigas posições do regime militar, principalmente recusando o populismo econômico.

Com a demissão de Bresser Pereira, assume Mailson Nóbrega que, *a priori*, dá continuidade às diretrizes do Plano Bresser e, em 1989, implementa o Plano Verão (criando o Cruzado Novo), objetivando e preparando o país para a chegada dos anos 90. No entanto, ainda assim, o Brasil mesmo não conseguiu registrar significativos indicadores de desenvolvimento econômico, haja vista, principalmente, a ausência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento Econômico firmado em bases sólidas e o esgotamento do Parque Industrial Nacional, além do aumento da dívida externa, conforme apontado por Brum (2008).

Assim, encerra-se formalmente mais uma fase do desenvolvimento econômico nacional. Nitidamente influenciada por projetos desenvolvimentistas que transitaram entre a concentração do poder e a garantia da intervenção do Estado, embora direcionado de forma precária a assegurar um real desenvolvimento econômico (que ofertasse condições de vida, educação e saúde da população em geral). O enxame desse período denota fortes traços de crescimento econômico, sem contar com o planejamento e execução de projetos e, com efeito, às escolhas tomadas nessa época influenciaram o futuro do Brasil, principalmente pela falta de políticas direcionadas à educação e a saúde.

Com a promulgação da Constituição de 1988, deu-se novas feições ao desenvolvimento econômico brasileiro, iniciando-se uma nova fase de retomada de

³³ O Plano Bresser ficou também conhecido como “Novo Cruzado”, no entanto não foi recebido com grande entusiasmo. O congelamento dos preços, salários e alugueis, bem como os aumentos da carga tributária não ofertaram sustentáculo a esse plano econômico. Tanto que Bresser - Pereira não permaneceu nem 01 (um) ano a frente do Ministério da Fazenda.

propostas antigas e de adoção de novos modelos, implantados partir do início da década de 90.

4.2.1 As propostas de desenvolvimento econômico brasileiro na Constituição Federal de 1988

A nova ordem mundial dita os rumos da década de 90, transformando a fenomenologia da expansão econômica dos estados a partir dos ditames da globalização. Com efeito, os países que aderiram a esse reclamo promoveram a liberalização e internacionalização dos mercados, demarcando a nova ordem mundial pautada no neoliberalismo na revolução tecnológica e experimentando indícios do desenvolvimento econômico.

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal, em 1 de outubro de 1988, trouxe novas feições ao ordenamento jurídico nos planos econômico, político e social, vez que a Carta Magna recepciona inúmeras propostas desenvolvimentistas e sofre a influência do nacional desenvolvimentismo, outrossim renova as feições democráticas consubstanciada na invasão de valores pelo que se delineou, *a priori*, o modelo do Estado, seus princípios fundamentais seus objetivos, além de se descrever o rol dos direitos e garantias fundamentais, para somente depois tratar da organização político-financeira e administrativa do Estado. Essa hialina inversão foi realizada com o fito de sobrelevar a importância dada pelo ordenamento jurídico brasileiro aos direitos dos cidadãos e demais garantias democráticas.

Nesse contexto, Melo (2002) esclareceu que as reformas econômicas com elas executadas visaram a adesão de projetos globalizadores, tendo sido iniciadas no Governo Collor, mas formalmente executadas no Governo de Fernando Henrique Cardoso. O Plano Real fora o baluarte de eliminação da inflação, seguindo-se a Reforma Administrativa, em 1988, a Reforma da Previdência, em 1999, e a Reforma Tributária, em 2000, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. No plano social, Fernando Henrique Cardoso cria o Programa Bolsa Escola, além de outros planos, destinados ao atendimento da população de baixa renda, que, posteriormente, foram continuados pelo Governo Lula.

Nesse norte, traça a CF/88 a redefinição do papel do Estado de modo crucial, reformulando-se quase todas as estruturas e instituições do Estado brasileiro, sobretudo àquelas onde o Estado atuava como agente condutor e financiador do desenvolvimento econômico nacional. As soluções encontradas fundaram-se, principalmente, nas privatizações das empresas estatais e na recuperação financeira do Estado e Brum (2008) destaca que precisou aumentar o rigor na austeridade da gestão pública, o combate à sonegação e a corrupção, a cobrança da dívida ativa e a revisão criteriosa dos subsídios e incentivos fiscais.

Desse modo, o texto da CF/88 denota a preocupação com o desenvolvimento econômico e a redução do papel do Estado na economia, expondo mais as empresas às leis de mercado e de concorrência, posto que já nos seus primeiros artigos (1º ao 3º) o texto delineia os princípios norteadores do Estado, vislumbrando-se mecanismos fomentadores do desenvolvimento econômico quando abarcados os fundamentos dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (no artigo 1º) e ainda se prevê os objetivos da República Federativa do Brasil no artigo 3º, II elenca a garantia ao desenvolvimento econômico nacional (embora a dicção de todo artigo seja direcionado ao desenvolvimento do Estado) e os princípios de regência na ordem internacional, previstos no artigo 4º, visando um ambiente mais democrático internacionalmente.

Nota-se que nesses dispositivos estão esboçados os primeiros ditames do projeto desenvolvimentista brasileiro, condizentes com a definição de desenvolvimento social. Além disso, esses ditames são normas programáticas que direcionam o Estado na construção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social, traduzindo-se nas garantias de seguridade social, saúde, educação, cultura, desporto, modernas tecnologias, implementação de uma política ambiental que propiciasse desenvolvimento sustentável, dentre outros aspectos baseados numa centralidade social.

Marinho (1997, p. 85), tratando acerca da interpretação das normas programáticas nos textos constitucionais, alerta:

O problema não está no contexto delas, mas na exegese que se lhes der a ideia de desenvolvimento e de modernidade e que se fixar como alvo divisado. Se a Constituição dos EUA, de 1787, sem a reforma específica assegurou a Roosevelt, depois de 1930, na grande depressão, transformar o Estado abstencionista em intervencionista, e mudar a economia, só

preconceito, ou incompreensão não permitirá o aproveitamento da Carta de 1988 para as inovações necessárias.

Não obstante, vê-se que a CF/88 propicia as condições necessárias para a promoção do desenvolvimento econômico e social em face das exigências da atualidade. Destarte, transcorridas duas décadas desde sua promulgação, renova-se tal desiderato em um Estado que se coloca na posição de prestador dos serviços públicos (direta ou indiretamente) e cuja maior destinatária é a sociedade e não o indivíduo considerado isoladamente, como já destacou Castro (2008), onde publicizando-se os interesses privados e constitucionalizando-se o direito do consumidor, os contratos no Direito Civil, os direitos difusos, coletivos e até as Ações Constitucionais como a Ação Civil Pública, o Mandado de Segurança Coletivo, dentre outros instrumentos.

A solução propugnada no texto constitucional hodierno encaminhou-se na proposta de Furtado (1992), voltada ao deslocamento da finalidade do Estado para o fim social dispostos nos artigos. 1º /11 da CF/88 e para o estímulo sob o qual as comunidades viveriam a solidariedade e a integração econômica. Sob este aspecto, já previa o Texto Constitucional vigente o relacionamento mais estreito do Brasil com os outros países, diante da nova roupagem conferida à soberania exposto no artigo 1º, I da CF/88, sendo este um dos fundamentos da República Federativa, conforme os princípios de regência na ordem internacional, perfazendo menção expressa ao processo de integração da América Latina (artigo 4º da CF/88), e pela recepção, no ordenamento jurídico pátrio, de normas oriundas de tratados internacionais (artigo 5º da CF/88).

É crucial que se examine, ademais, o papel que exerce o Direito na construção das bases econômicas do Estado. Destarte, mesmo que as Cartas Constitucionais constitucionalizem os dispositivos da ordem econômica, é preciso que o Direito norteie o tratamento dado a essa esfera. Na realidade são searas indissociáveis, já que o comportamento do Estado (intervencionista ou absentéista) é o elemento fomentador do desenvolvimento. Advirta-se que a postura estatal sendo intervencionista ou não, de *per si* não promoverá um satisfatório desenvolvimento econômico, mas a postura estatal deve gerir com boa governabilidade, é que o garantirá. Tudo isso redundará na abolição de quaisquer

formas, investimentos na área social, execução de projetos que impulsionem o desenvolvimento econômico, considerando as peculiaridades locais.

Explana, com clareza, Marinho (1997, p. 86):

Em verdade, não há segurança jurídica, nem equilíbrio econômico, se o Estado é *mínimo* e a ação privada é *máxima*, quando se sabe que os interesses de pessoas e grupos dominantes tendem sempre a exorbitar do razoável. É a política, inclusive a legislativa, que traça a direção da vida pública. (Grifos do autor).

Com o fito de preservar o modelo federativo e visando edificar uma política regional que no ordenamento jurídico considere as potencialidades econômicas locais, a CF/88 dispôs, no artigo 48, IV a elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. Com fulcro nestes dispositivos foi que se elaborou o Governo Lula, mais recentemente o Programa de Aceleração do Crescimento Econômico (PAC).

Ademais, a Constituição de 1988 dedicara um Título à ordem econômica e financeira do Estado, onde o artigo 170 elenca os ditames da ordem econômica, incluindo nesse rol elementos indicadores de desenvolvimento e voltados para a questão social, primando pela redução das desigualdades sociais e regionais e pelo tratamento adequado à questão ambiental. O artigo. 173, por seu turno, firma o papel do Estado no panorama econômico, observados os imperativos da ordem econômica, desde que fossem necessários aos imperativos da segurança nacional ou o relevante interesse coletivo, conforme definido.

Vê-se que o Estado abandona a postura intervencionista, deixa de lado uma postura intervencionista radical e absenteísta, adquirindo as feições de mediador da atividade econômica, ruindo o Estado centralizador e emergindo o Estado dinâmico, fomentador do desenvolvimento social.

Todavia, é o artigo. 174, *caput* e §1º que melhor esboça o papel do Estado brasileiro nesse contexto:

Artigo 174 - Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este *determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*.
[...] *omissis*

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. (Grifos nossos).

Observa-se, pois, desta dicção normativa, que o novo modelo de estatal (Estado regulador) interfere no comportamento do setor público, tendo em vista a construção e execução de planos desenvolvimentistas que assegurem o crescimento econômico (fomentado por projetos de infraestruturação voltados a determinados setores da economia), como também a destinação de condições dignas de vida à população com a assistência do Estado aos setores básicos: educação, saúde, moradia, emprego, saneamento básico e ambiental. Nesse contexto, é preciso mencionar que o mínimo foi implementado pelos governos ao longo desses vinte anos da Constituição e já demonstra significativos avanços na qualidade de vida da população brasileira.

No entanto, a revogação do artigo 171 da CF/88 (que tratava das empresas brasileiras e da empresa brasileira de capital nacional), pela edição da Emenda Constitucional 06/95, vem gerar muita discussão, mas as alterações propostas serviram de esteio à implementação de uma política econômica que não visa diferenciar as empresas estrangeiras e nacionais, preparando terreno propício aos investimentos estrangeiros.

É possível vislumbrar fomento ao desenvolvimento, deveras, quando a Carta Magna dispõe no artigo 219, acerca da valoração dos mercados internos. Quiçá essa disposição tenha sido moldada para a proteção do mercado nacional diante dos malefícios decorrentes da globalização; todavia, é de se questionar se as disposições normativas podem realmente evitá-los. Outrossim, nesse mesmo artigo se trata da promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e, segundo Castro (2008, p. 28):

Entretanto, esse Estado foi concebido de forma *aberta*, colocando a possibilidade de superação das condições conjecturais de subdesenvolvimento e dependência que a conformação do capitalismo mundial numa relação centro/periferia impôs à nação brasileira, o que ficará na dependência das formas constitucionais embrionárias serem desenvolvidas, na direção correta, mediante impulsos da esfera do político. (Grifos do autor).

Consoante, muito já se fez visando à reformulação do Estado sob bases democráticas. A CF/88 facultara inúmeros preceitos norteadores do processo que ofertou. Apesar disso, não se opera de forma instantânea ou linear, haja vista todos os fatores que se conjugam (inclusive externos), que se interligam nesse mundo globalizado, tornando indissociáveis a economia e as garantias de direitos conferidas às comunidades locais, a par de tudo o que se experimenta no plano internacional. Todavia, fator determinante vem a ser a execução de políticas implementadoras das propostas desenvolvimentistas previstas na Carta Constitucional vigente, na busca de traduzir a realidade aqui vivenciada.

Contudo, vê-se que essa proposta não é a única. Furtado (1992, p. 79) afirma que:

A primeira condição para liberar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se auto-intitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade. Na crise da civilização que vivemos somente a confiança em nós mesmos poderá nos restituir a esperança de chegar a um bom porto.

Pontue-se, ademais, que mais recentemente o Governo Lula elaborou um projeto audacioso (buscando coordenar todas as políticas fomentadoras do desenvolvimento econômico nacional), denominando-o de PAC. Apesar de não contemplar na sua definição a expressão desenvolvimento, o PAC foi construído com o fito de combater os entraves impostos (a nível interno e externo) à promoção de um real desenvolvimento econômico fomentando o aumento do PIB ou garantindo a oferta de melhores condições de vida para a população em geral.

Segundo informações constantes no site oficial do governo³⁴, o PAC foi lançado no dia 02 de janeiro de 2007, tem um prazo de duração de 04 anos e nesse período as políticas implementadas visam promover: (i) a aceleração do crescimento econômico; (ii) o aumento do emprego; (iii) a melhoria das condições de vida da população brasileira.

³⁴ Informações disponíveis no site <<http://www.brasil.gov.br/pac/> f>.

Na realidade, o referido plano conjuga inúmeras medidas direcionadas não apenas para a área econômica, mas também para a jurídica, política e social, propondo a reformulação do projeto desenvolvimentista para incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infraestrutura e remover os óbices burocráticos e jurídicos que impedem o desenvolvimento.

Ainda segundo informações dispostas no site do Governo Federal, as reformas serão alocadas em cinco grandes grupos que abrangerão: (i) realização de investimentos em infraestrutura (eliminando os empecilhos ao crescimento econômico, e fazendo aumentar os investimentos no setor privado e reduzindo as desigualdades sociais); (ii) estímulo ao crédito e ao financiamento (com o aumento dos investimentos em habitação e saneamento e a redução significativa das taxas de juros); (iii) melhoria do ambiente de investimentos (através da reforma de vias escoadoras da produção econômica, nas rodovias, portos aeroportos e demais terminais), além da modificação do artigo 23 da CF/88 no que tange à competência ambiental comum dos entes federativos; (iv) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário sendo que a principal medida será a recriação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) visando reduzir as desigualdades regionais), a redução da alíquota do Imposto de Renda para pessoa física; a reforma tributária (auxiliada pela criação da Super Receita); (v) adoção de medidas fiscais a longo prazo para ofertar a sustentabilidade fiscal ao país (pelo controle dos gastos com o pessoal no setor público e valorização da política salarial; além da regulamentação do Regime de Previdência Complementar do Servidor Público Federal), (vi) aceleração do processo licitatório e modificação da gestão da Previdência Social.

Ressalte-se, por oportuno, que as medidas operacionalizadoras do Programa de Aceleração do Crescimento Econômico (PAC) não se restringem aos setores elencados, estendendo-se aos diversos âmbitos do ordenamento jurídico nacional. O referido programa, todavia, abrange todos os projetos já iniciados, inclusive aqueles consubstanciados desde o primeiro mandato do Governo Lula, em 2006. De fato, o governo identifica os pontos de estrangulamento social e principalmente econômico no país *a posteriori*, e quer conjugar em um só pacote todos os programas executados nas áreas delimitadas, através da repartição orçamentária da União.

Com efeito, muitas das medidas propostas pelo Programa de Aceleração do Crescimento Econômico (PAC) já foram executadas, como a reativação da SUDAM e SUDENE e a criação da Super-Receita, algumas obras de infraestrutura já foram iniciadas, já estão surtindo efeito no país. Não obstante a crise imobiliária dos Estados Unidos da América (EUA) (desencadeada no ano de 2008 e que se espalhou por todo o mundo), cujos efeitos desastrosos há muito tempo não se via (como a falência de grandes empresas, as demissões em massa e a rescisão de contratos vultosos), também atingiu diretamente as estratégias abarcadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento Econômico (PAC). Sobre isso, Furtado (1992, p. 83) já menciona, que:

[...] desde o torpedeamento da 'Grande Sociedade' do presidente Johnson pela Guerra do Vietnã, os EUA vêm acumulando um atraso social e perdendo terreno nos setores de pesquisa e desenvolvimento não diretamente ligados aos esforços armamentistas.

A possibilidade de investimento de capital estrangeiro e nacional é fator decisivo para a execução das medidas, mas dada a crise mundial, muito do que estava previsto no Programa de Aceleração do Crescimento Econômico (PAC) foi prejudicado. No entanto, mesmo diante desse desarranjo econômico mundial, o Brasil tem conseguido sustentar sua economia, tanto é que, dos países atingidos pela crise, este sim tem suportado de forma um pouco mais branda tais malefícios.

Vê-se, pois, que uma proposta desenvolvimentista, requer mais que decisão econômica pragmática, exigindo a superação da dependência econômica do país, cujo elemento motor é a produtividade. Ademais, é preciso superar os empecilhos postos, como: (i) a concentração de renda; (ii) a adequação das decisões dos agentes econômicos às realidades locais e (iii) a insuficiência tecnológica e a falta de acesso ao comércio internacional pelos países subdesenvolvidos.

Furtado (2000, p. 332) já esclarecia alguns desses aspectos e apontava a integração econômica como uma das soluções:

A integração econômica é no essencial um esforço, visando a maximizar as economias de escala de produção, em função da tecnologia disponível, sem

reduzir as economias de aglomeração, ou compensando adequadamente os efeitos negativos dessa redução sobre determinadas coletividades [...] Assim, a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração, uma forma avançada de política de desenvolvimento.

Não obstante, a saída adequada para o ordenamento jurídico nacional é impedir que as novas formas de consumo e progresso técnico (vindos do processo de integração), também propagadas por Furtado (2000), aprofundem ainda mais as desigualdades sociais e afetem o meio ambiente. Assim, as políticas desenvolvimentistas devem ser garantidas através da efetivação dos direitos fundamentais, mas também efetuadas através de um planejamento ordenado do consumo e da distribuição das riquezas a nível mundial, o que somente poderá ocorrer através da reformulação das diretrizes adotadas pelas estruturas do poder. Outrossim, saber de que forma, e em quanto tempo se fará depender da postura tomada, hodiernamente, pelos detentores das decisões políticas.

Assim, não importa de onde partirá a iniciativa de mudar os rumos da política econômica integradora, mas que se proceda uma modificação nas economias mundiais, promovendo uma integração que fomente a industrialização, fortalecendo as econômicas nacionais e regionais; facilitando acesso ao comércio internacional e garantindo a distribuição de renda e acesso aos direitos fundamentais.

O desenvolvimento não é algo que se constrói de forma isolada. Os países só terão reais propostas desenvolvimentistas se estas forem abrangentes, universais e baseadas em princípios vetores da igualdade material. Não há como se implementar um plano desconsiderando as peculiaridades locais. Urge destinar investimentos de forma diferenciada aos países, sendo que alguns mais intensamente, por um longo período, com investimentos, maior ajuda financeira e coordenação de políticas econômicas fortalecedoras às instituições democráticas e, conseqüentemente, dos direitos sociais.

Essa realidade só poderá ser alcançada se o desenvolvimento econômico é um projeto capaz de ser construído mundialmente. Só depende da reformulação de velhas decisões políticas.

4.3 AS ENTIDADES REGIONAIS BRASILEIRAS E SUA IMPORTÂNCIA NA ESTRUTURA FEDERATIVA NACIONAL

Visando inaugurar uma nova fase no federalismo das regiões, a atual Carta Constitucional dispôs no artigo 25, § 3º, que trata da organização político-financeira e administrativa dos Estados, sobre a possibilidade de formação das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, entre os Municípios. Tais entidades serão instituídas através de Lei complementar estadual para operacionalizar a gestão conjunta destes entes federativos, sempre visando o enfrentamento coletivo dos problemas comuns.

Essa é uma das maiores expressões do federalismo da integração que oferta respostas às novas realidades impostas pela sociedade moderna e o processo de globalização, onde as áreas que apresentam melhores condições de desenvolvimento local e atraem investimentos econômicos são as que possuem requisitos proveitosos de infraestrutura, recursos humanos, tecnologia e qualidade de vida e, conseqüentemente, áreas afastadas da dinâmica de mercado não constituem alvo dos fluxos econômicos, além de apresentarem índices mínimos de qualidade de vida das pessoas. Tudo isso resulta nas disparidades econômicas e regionais manifestadas por toda parte e, em decorrência do fenômeno, ressurgem as políticas de desenvolvimento regional, objetivando combater tais malefícios oriundos do processo de globalização.

A inclusão das figuras regionais no ordenamento jurídico pátrio, remodelara o princípio norteador da repartição de competências (Predominância dos Interesses)³⁵, reformulando-o de forma a estabelecer um relacionamento orgânico e complementar entre as entidades federativas. Horta (1999), ao tratar desse aspecto aponta que:

³⁵ De tradição norte-americana, este princípio determina que a repartição de competências na federação se faça de acordo com a amplitude do interesse do ente federativo. Por nortear a federação brasileira desde as suas origens (na Constituição de 1891), através dele à União caberão as competências gerais, aos Estados-Membros as regionais, aos Municípios as locais, e o Distrito Federal, por ser um ente híbrido, deterá competências regionais e locais. Tais competências são privativas e outras exclusivas dos entes que detêm os interesses, contudo existem também as competências comuns, concorrentes e suplementares que, respectivamente, são implementadas de forma comum e outras paralelamente. Há ainda aquelas que são exercidas diante da inércia do ente que originariamente a detinha.

A Constituição de 1988, ultrapassando o dualismo dos poderes enumerados e dos poderes reservados, poderosa criação do federalismo clássico, acrescentou e desenvolveu na repartição de competências, a competência comum, de caráter cooperativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23, I a XII) e a competência concorrente, de natureza legislativa, da União, dos Estados e do Distrito Federal [...].

Ainda sobre essa repartição de competências, Alves (1998) esclarece que, devido o desenvolvimento econômico constituir-se em um processo altamente integrado, caracterizador da dinâmica socioeconômica contemporânea, sobressai a concepção solidária das instâncias governamentais federativas. Assim, as competências comuns e concorrentes se sobrepõem às exclusivas, muito mais prejudiciais à coordenação dos interesses entre os entes, já que não admitem delegação.

Quando a CF/88 estabeleceu no §1º do seu artigo 25 a competência residual aos Estados-membros, teve como desiderato preencher todas as lacunas na repartição de competências; sendo assim, as atribuições que não forem delegadas à União e aos Municípios serão da alçada dos Estados-membros, que mereceram um rol de competências aberto, na ótica de Horta (1999). Contudo, ressalte-se que esse posicionamento não é aceito de forma pacífica pela doutrina. Outra corrente vislumbra que a competência residual não conferiu aos Estados-membros, um âmbito maior de atuação, pelo contrário, restringiu suas competências ainda mais, uma vez que a maior parte das atribuições já foram destinadas expressamente aos outros entes federados.

Destarte, nesse novo panorama regional inaugurado pela CF/88 vigoram a cooperação e coordenação de políticas institucionais entre os entes federativos. Por meio deles, não foi modificada a estrutura federativa brasileira, ou seja, a repartição de competências entre os entes federativos continua a mesma, transmudando-se a forma de relacionamento das funções estatais com os serviços públicos de caráter urbano-regional.

O disposto acerca das figuras regionais aparece elencado na CF/88 no Título III, concernente à Organização do Estado. Especificadamente no que tange a

Organização Político-Administrativa dos Estados Federados, no artigo 25, § 3º, *ipsis litteris*:

Artigo 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - *omissis*

§ 2º - revogado.

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Vê-se, assim, que a dicção normativa da CF/88 é contrária àquela que da Constituição anterior (1964) que versava sobre esse aspecto no título próprio da Ordem Econômica³⁶. Ademais, o fato de os Estados-Membros, hodiernamente, serem os responsáveis pela instituição desses organismos regionais, denota uma maior aproximação dos entes federativos com as necessidades locais, que é a principal tônica da federação.³⁷

Ressalte-se ainda, que a natureza jurídica desses entes regionais (regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões) no ordenamento jurídico nacional, não ultrapassa os limites estabelecidos pela repartição de competências entre os entes federativos, ou seja, não origina uma nova esfera político-administrativa do poder, como também não se caracterizam como pessoas jurídicas de direito público interno, pois essa nova forma de organização institucional não detém competência para legislar sobre questões regionais, funcionando como uma esfera administrativa dentro da repartição orgânica da federação brasileira.

A respeito desses entes regionais institucionais, nascidos no seio da federação brasileira, esclarece Alves (1998, p. 16):

³⁶ As entidades regionais eram disciplinadas na Constituição de 1967 no § 10 do artigo 157 que assim, dispunha:

Artigo 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

³⁷ Usualmente denomina-se tônica da federação, o fato de que as competências exercidas no ente central possam e devam ser executadas no ente local.

Assim, este ente público regional tem caráter administrativo e não político, não podendo as suas normas (administrativas) impor-se aos entes políticos que integram a região, como exemplo, aos Municípios. Sua índole é de caráter intergovernamental, porém com poderes apenas administrativos.

Esse novo regionalismo implantado nacionalmente fez nascer as chamadas regiões econômicas (ou geoeconômicas). Essa classificação faz com que o poder local se mantenha pleno no seu âmbito de atuação, embora não se sobreponha ao poder do Estado (ou ente central) como propôs Ohmae (1996).

Na realidade, atualmente presencia-se o que Klink (2001) denominou de minimização da capacidade econômica do Estado, já que os fatores que levaram ao processo de globalização tornaram o Estado-nação grande (ou mesmo pequeno demais) para conduzir os novos projetos desenvolvimentistas. Vislumbra-se uma reterritorialização voltada para as peculiaridades da própria região, não se considerando uma expansão externa. Essa é a vertente regionalista proposta por boa parte dos estudiosos para o novo fenômeno mundial. De tal modo, a globalização permanece mais cooperativa e menos fragmentada.

Sobre a caracterização das regiões, Ohmae (1996) definiu com propriedade a sua importância, contudo, apregoou a derrocada do Estado Nação (intervencionista, agregador ou garantidor). Para ele, as regiões econômicas mais desenvolvidas por gerarem uma produtividade elevada, garantiriam a flexibilidade institucional, mas, para isso, seria necessário o esgotamento do Estado Nacional.

A proposta de Ohmae (1996) pugnando pelo fim do Estado-nação e propondo a sobreposição das regiões mais desenvolvidas para além dos limites e competências do Estado a qual integra, está arraigada a mutabilidade das relações sociais, políticas, econômicas, sociais e culturais apregoadas pela globalização. No entanto, essa proposta não seria a solução, nem representaria avanço para promoção do desenvolvimento econômico, vez que o papel do Estado é fundamental para a coordenação das políticas desenvolvimentistas nele executadas (como a saúde, educação, assistência social, infraestrutura, dentre outras). Isso não significa, entretanto, atribuir novamente ao Estado as feições intervencionistas de forma contundente, uma vez que o Estado Intervencionista de forma plena não encontraria mais lugar na sociedade com as bases econômicas, sociais e políticas que vigem atualmente.

Nesse novo momento, especialmente, no ordenamento jurídico brasileiro, onde o Estado é pautado em políticas neoliberais (boa parte delas baseadas na assistência dada pelo Estado), não se deve adotar as propostas de Ohame (1996), vez que a derrocada total do ente Estatal representaria o retrocesso de toda a construção da organização política, financeira e administrativa do Brasil. Ademais, as regiões brasileiras não detêm feições específicas como as elencadas por Ohmae (1996), de abarcarem um potencial econômico tão marcante que, para mais se desenvolverem economicamente, devem se desligar das outras (integrantes do Estado que integra e menos desenvolvidas). Isso porque as políticas, investimentos e demais projetos coordenados pelo Estado (na qual estão alocadas as regiões mais desenvolvidas economicamente) seriam rateados entre todas as regiões (inclusive as menos desenvolvidas economicamente), inclusive os benefícios e lucros das primeiras deveriam ser repartidos entre todos os entes estatais.

As ideias de Ohame (1996) levam a sociedade moderna retroceder a uma visão segregadora de desenvolvimento econômico, o que não condiz com o ideário de que o desenvolvimento econômico nacional é construído dos resultados extraídos do desenvolvimento local e regional.

Ademais não há com as sociedades serem construídas e se desenvolverem sem a presença do Estado, que inclusive podem adquirir diversas feições (intervencionistas ou não-intervencionistas), formas (unitários ou federais) ou sistemas de governo (monárquicos ou republicanos), dependendo dos fatores históricos, sociais, políticos, econômicos e culturais que influenciaram a sua consubstanciação, que variam de acordo com a sociedade e época que o Estado foi criado.

Outrossim, desde os anos 80 se presencia o recuo gradativo do papel intervencionista do Estado Nação e, em contrapartida, dá-se maior enfoque ao papel das cidades, que estão associadas a novo empreendedorismo no setor público, buscando a cooperação entre os entes federativos.

Nesse diapasão, merecem um breve destaque as transformações feitas no conceito antigo de *pólis* e de cidadania, bem como as suas novas definições. Em tempos modernos, tem-se como elemento fomentador para tais modificações a solidariedade, abordada por Arendt (1983) como instrumento necessário para o surgimento de uma cidadania comunitária e mundial que garanta direitos a todos os cidadãos (relativos à seara política, econômica, social e cultural), mas que também

preservem o espírito de solidariedade para aqueles que compõem tal comunidade, e distribuindo gradativamente a igualdade entre os Estados. Com efeito, diante das mutações da cidadania, se transformam também as nuances da *pólis* moderna, desembocando na construção de um ente supranacional.

Contudo, o fator mais determinante, para a mutação da cidadania foi abordado por Ohmae (1996) e que Oliveira (2002, p. 482) denominara de “debilidade do Estado Nacional soberano como centro do poder absoluto”, referindo-se à quebra do isolacionismo do Estado Federal e a tendência à globalização do conceito de soberania.

Percebe-se, assim, a necessidade de transformação das feições do Estado Moderno e não a derrocada total do seu conceito que se faz ainda necessário para a organização institucional de uma sociedade de bases democráticas; no entanto, é preciso que os seus investimentos estejam cada vez mais descentralizados e sejam destinados às regiões econômicas através dos entes locais para que se reerga e se mantenha forte.

Com a promulgação do Texto Constitucional de 1988, o Estado brasileiro tornou-se propício à implantação de novas formas de regionalismo, desde que aptas a fortalecer os entes locais e fomentar o desenvolvimento econômico nacional. Não obstante isso, surgiram problemas e, segundo Klink (2001), com a fragmentação do espaço econômico nacional, as regiões econômicas ficaram sem diretriz por parte do Estado (através do ente central), gerando um fenômeno que o referido autor denominou de “salve-se quem puder”, ou seja, disseminou-se uma guerra fiscal desordenada entre as regiões, em face da inexistência de uma política desenvolvimentista empreendida pelo ente central do Estado.

Ademais, não existia uma política de desenvolvimento nacional que pudesse preservar a unidade da economia no Brasil, somando-se a esses fatores a inexperiência ou a falta de responsabilidade dos gestores dos entes federativos em assumir as novas incumbências da administração nas regiões no pacto federativo.

Mesmo em face de todas as dificuldades apontadas na implementação desse novo arranjo institucional na esfera regional, o ordenamento jurídico pátrio iniciou, embora de forma tímida, esse processo. Desde o Texto Constitucional de 1891 os passos do associativismo foram dados e, em 1988, se consagrou uma nova fisionomia para as relações entre os níveis de governo que compõem a federação brasileira.

4.3.1 As regiões geoeconômicas brasileiras

A divisão oficial do Brasil em regiões geográficas baseia-se nas características humanas e econômicas do território pátrio. Segundo os estudos iniciais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2009), essa divisão data de 1941 e foi encabeçada pelo professor Fábio Macedo para servir de mecanismo de divulgação das estatísticas brasileiras. No entanto, somente em 1942, por meio da Portaria Circular nº 1 da Presidência da República, elencou-se a divisão regional brasileira em 5 (cinco) regiões, a saber: Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste. Em 1945, outra regulamentação legal estabeleceu a divisão do Brasil em Zonas Fisiográficas pautadas nos indicadores econômicos do agrupamento de municípios. Essas Zonas Fisiográficas foram utilizadas até 1970 para divulgação das estatísticas produzidas pelo IBGE e pelos demais entes federativos brasileiros.

Todavia, na década de 60, em virtude das modificações realizadas no espaço nacional, foram retomados os estudos para a revisão da Divisão Regional, a nível macro e das Zonas Fisiográficas. Essa divisão foi institucionalizada naquela década por meio do Decreto nº 67647/70³⁸. Por meio dessa divisão regional o país passou a contar com cinco grandes Regiões ou Macrorregiões³⁹.

Destaque-se que os limites dessas regiões acompanham as fronteiras político-administrativas dos Estados-membros que formam a federação brasileira, as quais apresentam características peculiares, como o estereótipo das pessoas, o processo de colonização, a cultura, além das paisagens naturais e outros caracteres construídos pela atividade social.

Porém, bem antes desses estudos e posterior classificação feita pelo IBGE no início dos anos 70, o geógrafo brasileiro Pedro Pinchas Geiger, em 1964, já havia sugerido uma outra divisão regional do país em três regiões geoeconômicas ou complexos regionais. Para a construção dessa divisão, o geógrafo Geiger tomou por base o processo histórico de formação do território brasileiro (influenciado

³⁸ Esse Decreto institui a divisão regional do Brasil para fins estatísticos e elenca as cinco grandes regiões do Brasil: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

³⁹ Essas macrorregiões econômicas, também denominadas regiões naturais, são cinco: Região Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

principalmente pelo processo de industrialização), refletindo sobre a realidade do país a fim de compreender as suas disparidades.

Geiger (1970) classificara as regiões geoeconômicas em três blocos, a saber: Amazônia, Centro-Sul e Nordeste. Ressalte-se que essa classificação⁴⁰ ultrapassa as fronteiras políticas dos Estados-membros da federação brasileira, considerando as relações sociais e políticas do país. Essas regiões são alocadas tendo em vistas as semelhanças políticas, econômicas, culturais, sociais e históricas, além dos fatores de ordem natural.

Aponte-se que a divisão regional do IBGE de 1969 (institucionalizada em 70), ainda é a oficial (vigendo hodiernamente), destacando-se apenas uma modificação: o Estado de Tocantins, que fora Território Federal, criado em 1988, a partir do desmembramento do Estado de Goiás (Região Centro-Oeste), foi incluído na Região Norte, passando a constituir-se um novo Estado da Federação Brasileira. Essa mudança ocorrera porque o Estado do Goiás detém um maior contato econômico com o Estado do Pará e com o sul do Maranhão, além da proximidade geográfica e das peculiaridades comuns das paisagens naturais.

No início dos anos 90, o também geógrafo André Roberto Martin (1993) apontou uma nova proposta para a divisão geoeconômica das regiões, aderindo à sugestão do Estado do Maranhão e do Mato Grosso de se alinharem com o Norte, como é o caso do Estado de Tocantins (que já foi alocado à divisão oficial), como também propõe que Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal se associem mais intimamente ao Sudeste.

No entanto, entende-se que a proposta de Geiger (1970) é a mais plausível, pois, embora não respeite os limites territoriais postos entre os Estados-membros, propõe que as regiões econômicas sejam formadas pela história da construção do Estado brasileiro. Observe-se, além disso, que essa organização regional é muito útil para a Geografia, pois oferece uma nova maneira de entender a história da produção do espaço nacional, sendo também mais apropriada para os estudos das políticas regionais. Por ela, o norte de Minas Gerais encontra-se no Nordeste,

⁴⁰ A proposta de divisão regional elaborada por Geiger em 1968, dividiu o país em três regiões geoeconômicas: (i) Amazônia ou Complexo regional Amazônico compreende todos os estados da região Norte do Brasil (com exceção do extremo sul do Tocantins), praticamente todo o Mato Grosso e o oeste do Maranhão; (ii) Centro-Sul abrange os estados das regiões Sul e Sudeste brasileiros (menos o norte de Minas Gerais), além dos estados de Mato Grosso do Sul, Goiás, sul do Tocantins e do Mato Grosso, e o Distrito Federal; (iii) Inclui todo o Nordeste da divisão oficial (menos a metade oeste do Maranhão) e o norte de Minas Gerais onde se localiza a região do Vale do Jequitinhonha.

enquanto o restante do território mineiro encontra-se no Centro-Sul. O leste do Maranhão encontra-se no Nordeste, enquanto o oeste encontra-se na Amazônia. O sul de Tocantins e do Mato Grosso encontra-se no Centro-Sul, entretanto, a maior parte desses Estados pertencem ao complexo da Amazônia.

Todas essas áreas são verdadeiros complexos regionais, traduzindo as marcas das disparidades naturais, sociais e também econômicas. Além das diferenças das paisagens naturais, essas regiões apresentam diversidades econômicas, sociais e culturais internas, influenciadas por processos econômicos nelas implementados, representando melhor as disparidades existentes no seio da federação brasileira.

Insertas nessa divisão regional do Brasil, encontram-se outras duas subdivisões do território nacional que foram criadas com o intuito de congregarem diversos municípios de uma mesma área geográfica com similaridades econômicas e sociais. Para tanto, se subdividiu os Estados-membros em regiões econômicas maiores (mesoregiões) e em outras menores (microrregiões).

Ancoradas no Decreto nº 6047/07, essas subdivisões, são utilizadas para fins estatísticos, sendo consideradas no atual cenário constitucional, geográfico, econômico e social do Brasil, importantes mecanismos de promoção do desenvolvimento econômico nacional.

4.3.2 As mesoregiões brasileiras e a Política Nacional de Desenvolvimento Econômico Regional

Consagrando a fisionomia atual das relações postas entre os níveis de governo da federação brasileira, a Constituição Cidadã também imprime o federalismo cooperativo ao modelo adotado no país. Esse fenômeno é conhecido como associativismo municipal e propugna a cooperação econômica, financeira e política devido à proximidade geográfica e à presença de problemas comuns entre os entes federados envolvidos, como pontuado por Teixeira (2005). Assim, pautando-se na descentralização tão fortemente apregoada pelo Texto Constitucional vigente, que propõe uma ação coordenada das diversas esferas do

poder político nacional (federal, estadual, municipal), nasce uma subdivisão meramente administrativa entre os referidos entes.

As mesorregiões são tidas como divisões geográficas do Brasil, integram os Estados da Federação e sendo compostas por microrregiões. Segundo dados do IBGE (2009), há nesta categoria 137 (cento e trinta e sete) mesorregiões compostas de 558 (quinhentas e cinquenta e oito) microrregiões conforme Tabelas 5 e 6 acostadas em anexo (ANEXO A e B).

Visando executar os programas de desenvolvimento econômico-regional previstos em diversos artigos do Texto Constitucional vigente, foi criada, em 2003, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional⁴¹, através do Decreto nº 4.793. Esse instrumento visa, primordialmente, à formulação de políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional, além de executar a coordenação e articulação das políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intra-regionais.

Ressalte-se, no mais, que esse rearranjo regional e institucional do território brasileiro proporcionou ao IBGE a adoção de novas subdivisões para as regiões geográficas. A primeira delas é a divisão mesorregional, que divide os Estados brasileiros em blocos de municípios, alocando-os em uma área geográfica detentora de características próximas nas áreas econômicas, sociais e também geográficas. A

⁴¹ O artigo 2º do Decreto nº 4.793/03 elenca os membros da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, são eles:

I - Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá;

II - da Integração Nacional;

III - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

IV - da Educação;

V - da Fazenda;

VI - da Saúde;

VII - das Cidades;

VIII - das Comunicações;

IX - de Minas e Energia;

X - do Desenvolvimento Agrário;

XI - do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

XII - do Meio Ambiente;

XIII - do Planejamento, Orçamento e Gestão;

XIV - do Trabalho e Emprego;

XV - do Turismo;

XVI - dos Transportes; e

XVII - da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República;

XVIII - da Secretaria-Geral da Presidência da República.

priori, concebiam-se como mesorregiões econômicas⁴² o conjunto de municípios de continuidade urbana, que pertencem à mesma unidade da Federação e, segundo elucida o IBGE (1990 apud LIMA et al, 2002, p. 8), que versa acerca da Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões:

[...] apresentam formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante, o quadro natural, como condicionante, e a rede de comunicação e de lugares, como elemento de articulação espacial. Essas três dimensões possibilitam que o espaço delimitado como mesorregião tenha uma identidade regional. Esta identidade é uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou.

Atualmente, a divisão oficial do IBGE de 1990 define que as mesorregiões geográficas são constituídas por um determinado grupo de municípios localizados no mesmo Estado. Não obstante, mais recentemente, a Política Nacional de Desenvolvimento Econômico Regional (Decreto nº 6047 /07) ampliou a possibilidade da formação de mesorregiões entre municípios limítrofes transestaduais, denominando-as mesorregiões econômicas diferenciadas, conforme dispõe o artigo 3º, §3º do Decreto nº 6.047/07:

Artigo 3º - *omissis*

§ 5º - Para fins deste Decreto e, especialmente, do disposto no inciso II do caput deste artigo, entende-se por Mesorregião Diferenciada o espaço subnacional contínuo menor que o das macrorregiões, existentes ou em proposição, com identidade comum, que compreenda áreas de um ou mais Estados da Federação, definido para fins de identificação de potencialidades e vulnerabilidades que norteiem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais.

Enfatize-se, também, que caberá ao Ministério da Integração Nacional definir os limites territoriais das mesorregiões diferenciadas e outros espaços sub-regionais, conforme o artigo 3º, I do Decreto nº 6.047/07. Outra inovação esboçada pelo

⁴² Essas entidades regionais foram instituídas pela Resolução da Presidência do IBGE nº. 11, de 5 de junho de 1990, publicada no Boletim de Serviço da Instituição nº. 1.774, semanas 026 a 030, ano XXXVIII, de circulação interna.

decreto que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) trouxe em seu Anexo A o rol das mesorregiões diferenciadas, e também, as sub-regiões selecionadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Dentre estas, priorizou-se ainda a região de Sousa – Piancó/PB . Na Tabela 1 que se segue, estão elencadas as mesorregiões diferenciadas e as Sub-regiões selecionadas pela Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

Tabela 1 - Mesorregiões Diferenciadas

1	Mesorregião do Alto Solimões
2	Mesorregião do Vale do Rio do Acre
3	Mesorregião do Bico do Papagaio
4	Mesorregião da Chapada das Mangabeiras
5	Mesorregião do Xingó
6	Mesorregião da Bacia do Itabapoana
7	Mesorregião dos Vales do Ribeira e Guaraqueçaba
8	Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul
9	Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul
10	Mesorregião do Seridó
11	Mesorregião das Águas Emendadas
12	Mesorregião da Chapada do Araripe
13	Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri

Fonte: Política Nacional de Desenvolvimento Econômico Regional (PNDR) instituída pelo Decreto nº6.047/2007.

Tabela 2 - Sub-regiões selecionadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional

1	São Raimundo Nonato - PI
2	Médio e Baixo Jaguaribe - CE

3	Vale do Açu - RN
4	Sousa - Piancó – PB
5	Sertão do Moxotó - PE
6	Santana do Ipanema - AL
7	Sergipana Sertão do São Francisco - SE
8	Brumado/Bom Jesus da Lapa/Guanambi - BA
9	Serra Geral – MG
10	Sub-Região da Área de Abrangência do Plano da BR-163 Sustentável. (Incluído pelo Decreto nº 6.290, de 2007).

Fonte: Política Nacional de Desenvolvimento Econômico Regional (PNDR) instituída pelo Decreto nº 6.047/2007.

Essa nova política, incentivadora do desenvolvimento econômico regional tem como objetivo a redução das desigualdades impostas ao nível de vida entre as regiões brasileiras, além de garantir a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, devendo orientar os programas e ações federais no Território Nacional, visando executar o disposto no artigo 3º, III da CF/88, além de elencar os vários instrumentos financeiros e fiscais que visam ofertar executoriedade às propostas de desenvolvimento econômico regional esboçados no artigo 6º do referido diploma legal.⁴³

Mencione-se, concomitantemente, à guisa de inovação dessas políticas propostas na escala macrorregional, o investimento direcionado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pelo que se criara também o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNIDR), coordenado pelo Ministério da Integração Nacional para monitorar os programas e ações da PNDR (Política

⁴³ Artigo 6º - Os planos, programas e ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) voltados para a redução das desigualdades regionais e ampliação das oportunidades de desenvolvimento regional serão executados, dentre outros, por meio dos seguintes instrumentos:

I-Orçamento Geral da União;

II - Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte - FNO, Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO;

III - Fundos de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, bem como outros fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados;

IV -outros Fundos especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais;

V -recursos dos Agentes Financeiros Oficiais; e

VI - Incentivos e Benefícios Fiscais.

Nacional de Desenvolvimento Regional), conforme disposto no artigo 8º do referido Decreto⁴⁴.

Diante de tantas inovações e propostas enumeradas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), atreladas às indicações constitucionais do Texto de 1998, constata-se que esses blocos de entes regionais (alguns deles formados por municípios transestaduais) representam indícios marcantes da construção de um regionalismo diferenciado que visa o fortalecimento do Estado através da coordenação de políticas entre os entes locais. Porém, esse processo só se tornará eficaz mediante a cooperação intergovernamental para a gestão associada dos serviços públicos, atendendo assim, aos ditames do regionalismo urbano.

As mesorregiões econômicas se subdividem em blocos menores denominadas microrregiões que, por serem objeto específico do presente trabalho, serão tratados no capítulo seguinte.

⁴⁴ Artigo 8º- Fica criado o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional - SNIDR sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de monitoramento e avaliação dos planos, programas e ações da PNDR, inclusive mediante intercâmbio de informações com os demais órgãos, entidades da administração indireta, organizações da sociedade civil, bem como Estados e Municípios.

Parágrafo único - O SNIDR, por iniciativa do Ministério da Integração Nacional, ouvidos os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Defesa e das Relações Exteriores, poderá comportar bases de informação que viabilizem a integração de políticas do Brasil e dos países limítrofes, voltadas para o estudo da dinâmica e a promoção do desenvolvimento e cooperação em espaços transfronteiriços.

5 AS MICRORREGIÕES ECONÔMICAS BRASILEIRAS: O PAPEL DAS MICRORREGIÕES NORDESTINAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL

Ao lado da divisão regional brasileira em mesorregiões, encontram-se as microrregiões geográficas. Esta organização do espaço regional foi instituída pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através da Resolução nº 11 da sua presidência, no dia 05 de junho de 1990. Antes dessa divisão regional a CF/1988 já havia disciplinado, no artigo 25, §3º, a possibilidade de os Estados-Membros, através de lei complementar, instituírem estas entidades regionais de cunho administrativo, visando promover um relacionamento mais harmônico entre os entes da federação e otimizar a prestação de serviços públicos entre os Municípios limítrofes que apresentam as mesmas características geográficas, políticas, econômicas, ecológicas e sociais.

Esse Texto Constitucional criou, ainda, inúmeros outros mecanismos fomentadores do federalismo cooperativo e promotores do desenvolvimento econômico regional (dispostos nos artigos 1º, 3º, 18, 25, § 3º, 43, 174, dentre outros), que visam principalmente adotar uma forma de gestão conjunta e cooperativa dos serviços urbanos que facilitem o acesso aos entes locais, principalmente àqueles mais distantes da União.

5.1 A DIVISÃO MICRORREGIONAL BRASILEIRA E OS ELEMENTOS INSTITUCIONALIZADORES DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL

Toda história constitucional brasileira foi marcada pela presença constante dos Municípios, mas não na condição de ente federado. Diferentemente da federação norte-americana (1787), a brasileira, nascida em 1879, já abarcava (ainda que forçosamente) estes entes locais, pois já existiam povoados urbanos no território brasileiro que constituíam as províncias, antes mesmo do nascimento institucional dos Estados-membros e da União. Esse processo fez com que o Município (como ente federativo) nascesse com certas anomalias. Tanto foi que, nas

cartas constitucionais brasileiras de 1891⁴⁵, 1934⁴⁶, 1937⁴⁷ 1946⁴⁸ e a de 1967⁴⁹, o Município não estava incluído no rol dos entes federativos e sua autonomia condicionada, restringia-se à decretação de impostos e à administração dos serviços públicos locais. Meirelles (2008) destaca que todos esses textos não ofertaram a condição de ente federativo ao Município, apenas na Carta Constitucional de 1946 verificaram-se os primeiros passos do alargamento das competências municipais até então restritas. Tanto assim que Bastos (1998) chegou a denominá-la de “Constituição Municipalista”, embora este Texto não o tivesse elevado à categoria de ente integrante da federação no ordenamento jurídico pátrio.

Contudo, somente com a CF/88 o Município, que era entidade administrativa, foi elevado ao *status* de ente federativo. Essa condição foi disposta no artigo 1º (que esboça a federação brasileira), no artigo 18 (que delinea a estrutura política, financeira e administrativa do Estado) e nos artigos 30 e 31 (que expõem as competências municipais), além de outras previsões legais constantes nesse Texto que denotam o novo patamar alcançado pelos Municípios.

Sobre a autonomia atribuída ao Município por meio da atual Carta Constitucional, explana Bonavides (2008, p. 347):

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação aquela garantia.

⁴⁵Artigo 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

⁴⁶Artigo 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.

⁴⁷Artigo 3º - O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial.

⁴⁸Artigo 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República. Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.

§ 1º - A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios.

⁴⁹Artigo 1º - O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Embora tenha sido atribuído *status* de ente federativo ao Município na CF/88, muitas opiniões contrárias pululam a esse respeito. Silva (2008) esclarece que não foi pelo fato de ter sido dada essa condição ao Município que ele passa a integrar a federação, já que, na construção do conceito de federação, ele não é elemento essencial, pois inexistente federação de Municípios. Ademais, a autonomia que lhe foi atribuída, ainda continua sendo parcialmente tutelada. Essa situação pode ser verificada na Intervenção (medida coercitiva realizada pelo ente central ao ente local) que é realizada nos Municípios pelos Estados (excetuando-se os Municípios localizados nos territórios federais), como também, no processo de mutabilidade divisional interna, no que tange à fusão, incorporação e desmembramento desses entes à competência do Estado-membro, de acordo com o artigo 18, § 4º da CF/88.

Desse modo, apesar de toda a autonomia atribuída aos Municípios na CF/88, observa-se que estes entes ainda permanecem em um patamar secundário na federação brasileira, principalmente com competências mais restritas que as dos outros entes. Talvez esse fenômeno tenha sido construído pelo ranço herdado dos textos constitucionais anteriores e o modo como os Municípios nasceram no ordenamento jurídico nacional, sendo alocados no modelo de federação importado dos Estados Unidos da América, sem respeitar as peculiaridades locais.

No entanto, o caminho encontrado para a sobrevivência desses entes na federação brasileira – que não os privilegia de forma plena, apesar de todos os avanços das disposições constitucionais –, foi o associativismo intermunicipal. Teixeira (2005) assinala que um dos fatores facilitadores desse processo foi o fato de dificuldades econômicas contundentes assolarem os Municípios e, no intuito de superar tais obstáculos, esse rearranjo institucional foi implantado no cenário urbano nacional.

O associativismo municipal teve como precedentes os indicadores do regionalismo através de relações voluntárias entre os níveis de governo que, na ótica de Teixeira (2005), marcaram toda a história constitucional brasileira até desembocar com a consubstanciação das regiões metropolitanas em 1973. As primeiras formas de associativismo (ações voluntárias dos governos por meio de projetos e políticas públicas comuns), produtos do regionalismo, evoluíram, no ordenamento jurídico nacional, para blocos administrativos de Municípios,

constituindo, hoje, o que a CF/88 denominou no artigo 25, 3º de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões.

Tal processo foi desencadeado porque o federalismo brasileiro, de acordo com a expressão de Horta (1999), adquiriu uma conotação cooperativa. Soma-se a isso a derrocada da política desenvolvimentista e a descentralização das funções na federação brasileira, onde as atribuições da União foram repassadas gradativamente para os Estados e os Municípios.

Sobre esse aspecto, verificam-se no ordenamento jurídico pátrio inúmeras manifestações desse regionalismo, expressado tanto de forma não institucionalizada – associações de bairro, ONGs (Organizações não-governamentais), entidades paraestatais – como as do chamado “Sistema S”⁵⁰ ou de forma institucionalizada, que são coordenadas pelos Estados-Membros ou Municípios na Federação brasileira.

Acerca desses entes regionais, esclarece Teixeira (2005, p. 68) que:

[...] são traduzidas nas seguintes principais figuras: associação de bairro, consórcios administrativos, aglomerações urbanas, microrregiões, regiões metropolitanas, regiões administrativas e regiões de desenvolvimento.

Esses organismos institucionais do novo regionalismo (aglomerações urbanas, microrregiões, regiões metropolitanas, regiões administrativas e regiões de desenvolvimento) são mecanismos de agregação das unidades federativas e, também, frutos de uma descentralização típica do federalismo cooperativo, coordenadas pela União e pelos Estados-Membros. Sob esse aspecto, Bercovici (2000) explicita o fato de o regionalismo não garantir apenas autonomia política, mas, também, a administrativa no contexto regional.

Na esfera municipal, o Texto Constitucional vigente previu que o regionalismo se daria através de um associativismo institucional por meio da

⁵⁰ Essa designação serve para denominar o conjunto de onze contribuições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição Brasileira, dentre elas cite-se o SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Sesi - Serviço Social da Indústria, SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, SESC - Serviço Social do Comércio, SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa, dentre outros.

congregação de objetivos comuns para o enfrentamento de problemas similares no intuito de se executar políticas desenvolvimentistas, assim dispendo no artigo 25, § 3º:

Artigo 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição:

§ 1º *omissis*

§ 2º *omissis*

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e **microrregiões**, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (Grifos nossos).

Cada modalidade desse associativismo intermunicipal previsto no citado artigo (regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos) é formada por conjunto de diversos Municípios, instituídos pelos Estados-Membros através de lei complementar. Essas modalidades de associativismo, embora detentoras de um objetivo comum, são constituídas a partir de características diferentes.

Alves (1998, p.21) assim define as regiões metropolitanas:

[...] constituída por mandamento legal que, reconhecendo a existência de uma comunidade sócio-econômica com funções urbanas altamente diversificadas, especializadas e integradas, estabelece o grupamento de Municípios, por ela abrangidos, com vistas à realização integrada da organização, planejamento e execução de funções públicas de interesses comuns exigidos em razão daquela mesma integração urbano-regional.

Já os aglomerados urbanos, segundo Moraes (2004, p. 710), “[...] são áreas urbanas de Municípios limítrofes, sem um polo, ou mesmo uma sede. Caracterizam-se pela grande densidade demográfica e continuidade urbana”. E, como aponta Klink (2001, p.23), “geram mão de obra qualificada, amplo mercado para as mercadorias e inovação tecnológica”. Assim, essas formas de regionalização bastante disseminadas no ordenamento jurídico pátrio, ofertam um maior enfoque ao papel decisório das cidades.

As microrregiões merecem uma reflexão mais aprofundada no que tange ao seu papel na Federação brasileira enquanto promotoras do desenvolvimento econômico regional. Estas entidades administrativas foram institucionalizadas pela Resolução nº 11 da Presidência do IBGE, no dia 05 de junho de 1990, para servirem de instrumentos de agregação entre os Municípios (de um mesmo Estado-Membro).

Sendo subdivisões imediatas das mesorregiões, as microrregiões geográficas, perfazem um total de 558 (quinhentas e cinquenta e oito) no território nacional, de acordo com dados do IBGE (2009) e conforme Tabela 6 acostada no Anexo B da presente pesquisa.

Ressalte-se que os critérios adotados nessa divisão microrregional, pautaram-se na proximidade geográfica, mas, principalmente, nas peculiaridades comuns entre os Municípios limítrofes, como as atividades econômicas e os problemas urbanos. Todavia, essa divisão regional transforma-se em uma divisão econômica quando os Estados-membros a institucionaliza através de lei complementar para serem blocos de entidades federativas onde se prestam conjuntamente serviços públicos de interesse comum, além de servirem de focos de políticas desenvolvimentistas por parte do Estado.

Silva (2008, p. 665) anota que as microrregiões “[...] formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana”. Portanto, essas entidades administrativas intra-estaduais nasceram para ofertar sustentabilidade e descentralização das competências em um Estado Federal como o Brasil. Isso se deveu porque alguns projetos oriundos dos entes central ou estadual só são executados de maneira mais satisfatória se destinados a uma determinada microrregião (congregada por diversos municípios). Os seus efeitos só serão sentidos se os recursos para a sua execução estiverem alocados proporcionalmente aos indicadores demográficos da microrregião contemplada, entre outros fatores.

Se, ao contrário, a execução do projeto for direcionada a determinado Município isoladamente, os problemas comuns enfrentados não serão sanados e, ainda mais, acarretarão uma sobrecarga ao Município destinatário dele. Desse modo, nem mesmo dentro dos limites territoriais o referido projeto poderá ser desenvolvido da forma eficiente, já que os limites geográficos não são obstáculos à prestação das políticas públicas. O Brasil não é um Estado descompartmentado, mas sim formado por entes congregados em pacto de indissolubilidade, onde a

descentralização política, financeira e administrativa entre eles serve como mecanismo de operacionalização das competências dentro do seu território.

5.2 FORMAÇÃO E COMPETÊNCIAS DAS MICRORREGIÕES BRASILEIRAS

O federalismo cooperativo gerou novidades ao conceber a divisão microrregional em face da necessidade de melhor executar os serviços urbanos. Essa divisão realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1990, estabelece um novo relacionamento entre os entes federados do Brasil nas esferas internas e externas.

Apesar disso, as modernas tendências atribuídas às microrregiões foi um fenômeno ocorrido em todos os ordenamentos jurídicos mundiais. Klink (2001), sobre esse aspecto, esclarece que nesse novo regionalismo, nascido na União Europeia (fruto da globalização), deve ser questionado no contexto histórico, político, econômico e nas relações intergovernamentais entre a esfera local, nacional e supranacional com o intuito de criar instrumentos de cooperação e coordenação entre os atores no nível local. No entanto, verifica-se que o Brasil institucionalizou essa divisão antes do nascimento da União Europeia, em conformidade com o que já foi exposto, deparando-se com elementos diferenciados.

No ordenamento jurídico pátrio, essa remodelação das feições do regionalismo já vinha sendo apregoada há certo espaço de tempo por Bonavides (1996) ao propor um modelo federal ao qual deveria agregar-se um novo ente: a região. Não obstante, a decisão tomada pelo constituinte de 1998 não foi a disseminada por Bonavides (1996), mas encandeou-se no sentido de ampliar o compromisso social da federação e efetuar uma partilha mais equânime nas esferas federais, estaduais e municipais, como destacado por Régis (2009).

Para a construção desse novo modelo Bonavides (1996) tomou por base a autonomia adquirida pelos municípios na CF/88, acrescentando que o poder regional fortaleceria os estados-membros, pois congregaria as forças locais e estaduais, tornando os estados cada vez mais fortes.

Essa ideia também foi defendida por Saraiva (1992, p. 39) que delineou como deveria ser a região no ordenamento jurídico brasileiro:

[...] a região será de *lege ferenda* uma Pessoa Jurídica de Direito Público Interno, de nível constitucional com autonomia administrativa e com competências e funções fixadas pela Constituição. Entre outras palavras, a região terá de ser entre nós, um ente constitucional, uma pessoa política, um outro grau de Governo, com capacidade ampla para atuar no território que lhe serve de base física.

E também nessa diretriz a ideia de Bercovici (2000), que propõe a adoção da região como ente federativo para garantir a cooperação e não o separatismo, por meio da qual se agrega mais um ente, para operacionalizar a prestação de serviços públicos essenciais de interesse comum.

Não obstante, a decisão tomada pelo constituinte de 1998 não foi a disseminada por Bonavides (1996) e ratificada por outros com Saraiva (1982), Bercovici (2000), mas encandeou-se no sentido de ampliar o compromisso social da federação e efetuar uma partilha mais equânime nas esferas federais, estaduais e municipais, como destacado por Régis (2009).

Assim sendo, as formas de expressão do regionalismo nascidas na federação brasileira, coordenados pela União e pelos Estados-Membros, detêm feições de meramente administrativas, executoras de projetos comuns ao(s) entes(s) que a compõem. As regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões são entidades que visam facilitar a gestão dos Municípios nelas alocados, e não foram dispostas no Texto Constitucional vigente para alcançarem o patamar de ente federativo.

Meirelles (2008, p. 84), ao tratar da natureza jurídica da região metropolitana (uma das modalidades desses organismos regionais) que muito se assemelha às microrregiões, esclarece que:

A região metropolitana será sempre uma divisão meramente *administrativa* e a entidade ou órgão que a administrar não poderá ir além de uma organização com *autonomia administrativa e financeira*, seja com personalidade de direito público (autarquia), seja com personalidade de direito privado (empresa estatal), seja sob a forma de órgão do Estão

(Secretaria, Departamento, Divisão etc.), seja sob a modalidade colegiada de Conselho ou Comissão. (Grifos do autor).

Para a exata apreensão dos objetivos do Estado é preciso que se compreenda sua forma de organização dentro do território. A respeito desse aspecto, a mudança do modelo intervencionista para outro que conclamava a desestatização e ampliação dos serviços prestados localmente (aproximando as decisões do ente central para o local), o Texto Constitucional vigente reorganizou o relacionamento entre as entidades federativas. Esse rearranjo direcionou-se especialmente às competências comuns e concorrentes (elencadas nos artigos 23 e 24 da CF/88), na construção de entidades regionais coordenadas pelos Estados-membros (artigo 25, § 3º) como também pautadas na possibilidade de construção de regiões administrativas coordenadas pela União (dispostas no artigo 43 da CF/88).

As microrregiões são formadas por conjuntos de Municípios limítrofes, que não são ligados por uma continuidade urbana, mas os entes que as compõem enfrentam problemas comuns em diversas áreas, a saber: saúde, educação, transporte, fabricação, comercialização e escoamento de produtos, índices de criminalidade, precariedade na infraestrutura, dentre outros indicadores.

Os Municípios brasileiros detêm indicadores econômicos, sociais e políticos que estão no mesmo patamar, por isso o modelo microrregional se adapta às reais necessidades vivenciadas por eles.

Meirelles (2008, p. 83) enfatiza o compromisso das entidades regionais com a execução dos projetos urbanos comuns:

É notório a complexidade e o alto custo das obras e serviços de caráter intermunicipal ou metropolitano já não permitem que as Prefeituras os realizem isoladamente, mesmo porque seu interesse não é apenas local, mas regional, afetando a vida e a administração de todo o Estado e, não raro, da própria União.

O Brasil, por ser um país continental, abarca geograficamente um universo de 5.554⁵¹ (cinco mil quinhentos e cinquenta e quatro) Municípios, de acordo com informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2009). Dada essa grande quantidade de Municípios, percebe-se que será mais fácil e eficaz para a gestão dos governos federais, estaduais e municipais a execução de projetos em microrregiões.

Atualmente, na seara microrregional, o Brasil é composto de 558 (quinhentas e cinquenta e oito) microrregiões, de acordo com dados colhidos junto ao IBGE (2009); dentre estas, destacam-se no país em gestão de políticas desenvolvimentistas: (i) na Região Sul - a microrregião de Curitiba (abrange a capital estadual como maior IDH⁵² do país); (ii) Na região Sudeste a microrregião de Campinas (aloca Universidades e um polo de inovação tecnológica); (iii) na Região Centro-Oeste - a Microrregião de Brasília (centro de decisões políticas do país); (iv) na Região Norte a microrregião de Manaus (por abrigar a Zona Franca de Manaus, maior polo de atração de empresas na região com o menor desenvolvimento econômico do país); e (v) na Região Nordeste a microrregião de Suape (nela se localiza o Complexo Portuário de Suape – polo de movimentação comercial).

Essa regionalização, a nível estadual, efetiva-se através da instituição de microrregiões (como também, dos aglomerados urbanos e regiões metropolitanas), adquirindo caráter administrativo. Ademais, depende a vontade do legislador estadual que, através das suas Constituições, esboçam essas entidades administrativas por meio de lei complementar (como previsto no artigo 25, §3º da CF/88). Sobre esse aspecto emergem diversos questionamentos argumentando a possibilidade de o poder legiferante estadual, por meio de sua produção legiferante, estabelecer outros critérios para a criação daquelas entidades regionais. Os Tribunais já se posicionaram desfavoravelmente a essa tese, uma vez que os requisitos para a concepção dos organismos regionais já foram estabelecidos pela CF/88. No entanto, essa posição encontra resistência na doutrina. Teixeira (2005) enfatiza que se outros critérios fossem estabelecidos pelas leis estaduais tornaria o processo mais democrático e a vontade da coletividade local no futuro dos Municípios envolvidos seria respeitada.

⁵¹ Excetuando-se o Distrito Federal que é a capital federal e Fernando de Noronha que de acordo com o artigo 1º, parágrafo único da Lei nº11304/95 é uma entidade autárquica integrante do Poder Executivo Estadual de Pernambuco.

⁵² IDH - Índice de Desenvolvimento Humano.

Outra consideração a ser apontada quanto ao papel desses organismos regionais na federação brasileira é a constatação de que alguns Estados da Federação brasileira apresentam maiores índices de regionalização do que outros. Com base no desenvolvimento econômico, Santa Catarina⁵³ é, de fato, o Estado mais regionalizado do Brasil. Isso porque é o único em que a capital não é o centro econômico mais importante (Joinville é economicamente mais influente e, ao mesmo tempo, a cidade mais populosa), em conformidade com informações fornecidas junto ao IBGE (2009).

A respeito das Unidades da Federação menos regionalizadas, têm-se os seguintes Estados: Acre, Roraima, Amapá, Tocantins e Rondônia, que devem ser analisados.

Na inexistência de parâmetros para se definir o nível de regionalização, as informações do IBGE (2009) apontam que esses Estados apresentam uma baixa ocupação de seus territórios, localizam-se na Região Norte do país, com exceção do Acre e de Rondônia, que foram criados pela Constituição Federal de 1988, ou seja, são recentes se comparados às outras Unidades da Federação. Isso demonstra que a necessidade de regionalização desses Estados também é menor do que a apresentada por Santa Catarina, por exemplo, por demonstrarem menor dinamismo econômico.

Ademais, a própria utilização de certos termos na nomenclatura de mesorregiões demonstra a natureza das decisões políticas a respeito da regionalização. Também aqui, o Acre, mesmo pouco regionalizado, é exceção, pois as denominações utilizadas fundamentam-se em fatores físicos, como os mais importantes rios do estado. Isso significa que a regionalização do Acre foi mais criteriosa.

Com relação aos outros três Estados (Roraima, Amapá e Tocantins) definiu-se o nome das Mesorregiões através de divisões de porções do território, com base

⁵³ O Estado de Santa Catarina é formado por seis Mesorregiões Geográficas: Grande Florianópolis; Norte Catarinense; Oeste Catarinense; Serrana; Sul Catarinense; Vale do Itajaí. Estas, por sua vez, subdividem-se em 21 Microrregiões e 293 municípios, com área territorial de 35.346,181 km². Além disso, em cada cidade-polo de cada microrregião encontra-se instalada uma Secretaria de Desenvolvimento Regional. Conforme dados disponíveis nos acervo virtuais do Governo e da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, disponíveis respectivamente em: <http://www.sc.gov.br/conteudo/governo/paginas/index_secretariasregionais.htm> e <Assembleia Legislativa de Santa Catarina – Pesquisa de Legislação Estadual <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>.

exclusivamente nos pontos cardeais, diferentemente de Rondônia que, como Santa Catarina, emprega uma nomenclatura mista (ponto cardinal somado ao elemento geográfico). Implica dizer que o planejamento governamental nesses territórios não tomou por base critérios científicos, mas decisões políticas diante da efervescência causada pela Assembleia Constituinte.

Destarte, o Estado do Acre é mais bem regionalizado do que os Estados de Roraima, Amapá e Tocantins. Todavia, Roraima é o menos regionalizado devido à baixa ocupação do território. Cabe salientar que grande parte do território faz parte da Reserva Indígena Ianomâmi Raposa-Serra do Sol, sendo também a unidade federativa do Brasil com menor número de Municípios, 15 ao todo, de acordo com dados do IBGE (2009).

Deve-se levar em consideração, nesse aspecto, que a distribuição da população no espaço geográfico determina a fixação de limites para as microrregiões. Por motivos históricos, as faixas territoriais próximas ao litoral, berço da ocupação do Brasil e de suas primeiras atividades econômicas, são mais regionalizadas do que as áreas de floresta da Amazônia, por exemplo.

O critério para a regionalização, na prática, é mais político do que econômico. A regionalização é o primeiro passo para implantação de políticas públicas e a prestação de serviços básicos de saúde, educação, infraestrutura, dentre outras.

Um alto grau de regionalização não é típico de um Estado pouco desenvolvido, logo os Estados com maior regionalização são aqueles com maior desenvolvimento econômico.

Da incursão dos dados coletados junto ao IBGE (2009), aduz-se que os fatores históricos contribuíram de forma deliberada para o desenvolvimento político, econômico e social das regiões (nas esferas mesorregional e microrregional); tanto é que os territórios com ocupações mais antigas e nas faixas litorâneas são mais povoados e, conseqüentemente, mais desenvolvidos do que outros mais afastados das áreas litorâneas, localizados em Estados do interior do país (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, dentre outros), como também aquelas do extremo norte (Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, alguns cantões do Maranhão) além de outros cantões do Brasil.

Ademais, o quadro de expansão da economia foi outro fator determinante para a promoção do desenvolvimento econômico. Tomando como premissa as

microrregiões mais desenvolvidas do país, com maiores investimentos econômicos (como as que formam a região metropolitana de São Paulo, por exemplo), são verificados maiores indicadores do crescimento econômico como aumento do Produto Interno Bruto (PIB). Em contrapartida, alguns indícios do tão almejado desenvolvimento econômico com melhoria das condições de vida da população por meio do asseguramento dos direitos sociais, encontram-se em um patamar muito insuficiente.

Essas disparidades verificadas quanto aos indicadores do desenvolvimento econômico surgiram em diversos países, principalmente naqueles onde se constataram a atuação da Teoria de Myrdal (1957 apud EGLER, 1995) denominada de *causação circular*. Por meio dessa teoria, os efeitos dessa *causação circular* no crescimento econômico acentua as disparidades na distribuição territorial de renda, ou seja, nos investimentos feitos pelos Estados Nacionais para fomentar o desenvolvimento econômico geram regiões com índices satisfatórios de crescimento econômico e outras regiões permanecem estagnadas economicamente. Justamente nessas regiões desprovidas de investimentos estatais que as políticas regionais devem atuar por meio de suas entidades regionais.

O ordenamento jurídico nacional, no que tange às regiões e ao desenvolvimento econômico, também foi influenciado por Perroux, através de sua teoria denominada de *polos de crescimento*. Sobre esse aspecto, aponta Egler (1995, p. 211):

Utilizando a teoria da concorrência imperfeita de CHAMBERLIN (1993) para mostrar que as negociações dependem do “bargaining power” da grande empresa, Perroux estende esta visão à economia nacional, que seria composta de “zonas ativas” e de “zonas passivas”, sendo que as primeiras exercem “efeito de dominação” sobre as segundas, resultando em uma “dinâmica da desigualdade” [...].

Percebe-se, assim, que a construção dos entes regionais foi o caminho mais viável para o enfrentamento do desenvolvimento econômico desordenado, apesar de outros fatores também terem contribuído para esse processo, como a localização geográfica, as tecnologias empregadas. Contudo, o papel do Estado Nacional é de fundamental importância para o encadeamento das políticas desenvolvimentistas no

seu território, uma vez que, mesmo que o Estado adote uma postura não-intervencionista, deve planejar e coordenar os investimentos econômicos e sociais. Apesar de existirem correntes de pensamento que pugnam pelo esgotamento do papel do Estado-nação como indutor e regulador dos processos desenvolvimentistas, como apontado por Ohame (1996).

Destarte, a despeito das divergências doutrinárias acerca do papel do Estado Nacional para as microrregiões econômicas, esses organismos representam significativo avanço para o desenvolvimento econômico através, da cooperação intergovernamental para a busca de superação de problemas comuns.

5.2.1 A gestão microrregional

Por convergirem nas microrregiões interesses estaduais e municipais, tutelados, muitas vezes, pelos ditames do ente central, é imperiosa a necessidade de realizar uma incursão acerca do papel da autonomia municipal na seara microrregional e o seu relacionamento com as competências dos demais entes federativos envolvidos.

Na microrregião estabelecem-se áreas de serviços comuns, que se constituem objeto de gestão compartilhada no âmbito regional e outros de responsabilidade do Município (aqueles de interesse local). Nessa convergência de atribuições, o interesse local é que vai determinar se a competência é ou não do Município. Sobre a definição do interesse local, Meirelles (2000, p. 315-316) esboça que:

[...] não é o interesse exclusivo do Município, porque não há interesse municipal que não seja reflexamente, do Estado-membro e da União. O que caracteriza o interesse local é a *predominância* desse interesse *para o Município* em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto [...] os serviços de competência municipal são todos, aqueles que se enquadrem na atividade social reconhecida ao Município, segundo o critério da *predominância* do interesse em relação as outras atividades estatais. Salvo os antes mencionados, inútil será qualquer tentativa de enumeração exaustiva dos serviços locais, uma vez que a constante ampliação das funções municipais exige, dia a dia, novos serviços. (Grifos do autor).

A solução encontrada para diferenciar as competências e gerir de maneira mais plausível a prestação dos serviços comuns na microrregião, foi destacar os interesses regionais daqueles municipais por meio da instituição de um órgão deliberativo que organizará e executará as funções e serviços públicos de interesse comum (gestão compartilhada) ao Estado e aos Municípios da microrregião. Embora, conforme assinala Meirelles (2008), nessas esferas o interesse tornou-se mais regional do que local, já que eles disseminam-se e afetam a vida do Estado como um todo.

No âmbito microrregional o Poder Legislativo deterá as seguintes atribuições – seguindo o modelo do que já foi feito em sede de região metropolitana⁵⁴, conforme Teixeira (2005): (i) editar a lei complementar estadual criando as microrregiões e determinando o seu âmbito de atuação; (ii) deverá aprovar os planos de investimentos públicos desses entes regionais e as tarifas relativas aos serviços comuns e (iii) apreciar a adequação dos planos e projetos municipais como as diretrizes dos programas regionais.

Inserida nessa perspectiva, a microrregião deve criar conselhos consultivos para discutir assuntos atinentes à sua competência que serão compostos por representantes dos Municípios da microrregião, dos órgãos públicos estaduais, de entidades públicas e privadas e também por representantes da população em geral.

Alguns Estados da Federação Brasileira já editaram leis criando as microrregiões, tomando por base a divisão efetuada pelo IBGE em 1990. Entre estes Estados, cite-se o Rio de Janeiro criando a microrregião dos Lagos por meio da Lei Complementar 87/97⁵⁵. No entanto, muitos outros Estados carecem ainda dessa produção legiferante, pois não editaram normas regulamentando as microrregiões, a única divisão microrregional verificada foi a realizada pelo IBGE, em 1990.

Das legislações instituidoras das microrregiões econômicas nos Estados-Membros, apreende-se que a diretriz utilizada nessas legislações assinala a instituição de conselhos consultivos direcionados à discussão de assuntos atinentes

⁵⁴ A maioria dos Estados da federação brasileira não dispõe de leis estaduais, instituindo as microrregiões, assim pelo fato de as regiões metropolitanas em muito se assemelharem com aquelas entidades regionais que servirão de parâmetro para a estruturação dos órgãos que vai geri-las.

⁵⁵ Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e obre a microrregião dos lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. Essa disposição legal foi alterada pela Lei Complementar 97/2001.

à sua competência, que serão compostos por representantes dos Municípios da microrregião, dos órgãos públicos estaduais, de entidades públicas e privadas e também por representantes da população em geral.

Destaca-se, nesse ponto, a importância da participação popular nos processos regionais, especialmente aquelas executados nos Municípios. Teixeira (2005) enfatiza com propriedade a necessidade da gestão participativa nos rumos dos entes regionais. Em sendo assim, os cidadãos devem atuar não somente como membros de órgãos integrantes da estrutura administrativa das microrregiões, mas também construir, discutir e levar novas propostas aos órgãos institucionais, bem como fiscalizar a sua atuação.

Ainda quanto à gestão da microrregião, destaque-se a necessidade da criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento que possibilitarão a coordenação organizada da sociedade civil nas decisões dos programas adotados na microrregião através de práticas institucionalizadas, como também por intermédio dos grupos sociais. Os serviços comuns, em geral, consistirão na realização do planejamento e desenvolvimento econômico, social e urbano, fomentando as atividades agrícolas e industriais, versarão, ainda, em programas coordenados de habitação, transportes e sistema viário e políticas ambientais.

A execução dos projetos nas microrregiões econômicas é realizada principalmente através dos convênios administrativos, consórcios públicos, Parcerias Público – Privadas (PPPs), contratos de gestão, contratos de concessão e demais contratos administrativos, que são instrumentos pautados em uma regulamentação intergovernamental. Esses mecanismos tornaram-se imprescindíveis para a gestão dos serviços públicos, especialmente os de proporções maiores nos novos moldes da federação brasileira porque prescindem para sua realização do interesse público (de diversos entes federativos) e do interesse privado através das organizações particulares.

Meirelles (2008, p. 431) enfatiza a importância de tais instrumentos:

E assim se faz porque em muitos casos já não basta só a cooperação instrumental da prestação do serviço na área de responsabilidade de uma Administração. Necessárias se tornam sua ampliação territorial e a conjugação de recursos técnicos e financeiros de outros interessados na sua realização. Desse modo se conseguem serviços de alto custo que jamais estariam ao alcance de uma Administração menos abastada [...].

Os convênios administrativos são acordos onde não há partes, mas sim uma cooperação mútua, conjugando esforços dos entes da Administração Pública entre si e/ou particulares, para a cooperação mútua administrativa livre de vínculos contratuais que permitem a liberdade quanto ao ingresso e a retirada do convênio.

Harger (2007, p. 77), define os convênios públicos como:

[...] contratos administrativos de segunda espécie (onde inexistem composição de interesses), não implicam na criação de uma nova pessoa jurídica. São vínculos estabelecidos entre pessoas jurídicas de Direito Privado, ou entre estas e pessoas jurídicas de Direito Privado sem fins lucrativos para atender os interesses da coletividade.

O disciplinamento legal dessa modalidade de cooperação associativa entre os entes federados e outros entes públicos e/ou particulares, não foi delineado expressamente pela CF/88, embora assim tenha disposto no seu artigo 241, alterado pela Reforma Administrativa (EC 19/98):

Artigo 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Por inexistir uma legislação específica que os regule, os convênios administrativos, não dispõem de uma forma própria. Hodiernamente são firmados mediante um termo de cooperação pautado em uma autorização legislativa onde a responsabilidade de sua execução é de competência de todas as entidades participantes ou de uma comissão diretora. Todavia, a Lei nº 8.666/93⁵⁶ pode ser aplicada subsidiariamente aos convênios, uma vez que essa disposição legal fez

⁵⁶ Essa espécie normativa infraconstitucional veio regulamentar o artigo 37, XXI da CF/88 e estabelece normas para as licitações e outros contratos da Administração Pública.

referências a essa modalidade (conforme dispõe o § 2º do artigo 2º), como também disciplina todo o seu procedimento (no artigo 116), especialmente quando no convênio figurar uma organização privada que recebeu repasse da edibilidade.

Esse mecanismo de realização de serviços públicos utilizados pela Administração é bastante usual em obras de infraestrutura (habitação saneamento básico e sistema viário), na educação, no turismo, além de outras áreas.

Os consórcios públicos são mecanismos da gestão associada entre as entidades federativas para a prestação de serviços públicos. Tais instrumentos foram abordados pela CF/88 nos seu artigo 23, dispondo no seu parágrafo único que será objeto de lei complementar as normas de cooperação entre os entes federativos e, também, no artigo 241, mencionando expressamente a sua importância.

Artigo 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Para a regulamentação desse instrumento foi editada a Lei nº 11.107/05⁵⁷ que prevê o procedimento da gestão associativa desses entes federativos no intuito de reunir recursos financeiros, técnicos e administrativos entre eles, uma vez que, isoladamente, não teria condições de executá-los. Ademais, essa disposição legal criou duas novas modalidades de pessoas jurídicas nas quais o consórcio público pode se transmudar: (i) pessoa jurídica de Direito Público (como as autarquias que integram a Administração Direta); e (ii) pessoa jurídica de Direito Privado (como as associações civis integram a Administração Indireta).

Esse diploma legal ainda esculpiu todo o processo de criação e gestão do consórcio entre os entes, tendo como órgão máximo a Assembleia Geral (artigo 3º, VII), prevê os casos e o prazo das delegações de competências (artigo 4º), elenca

⁵⁷ Ressalte-se que essa Lei não foi editada com caráter de Lei Complementar como previa o artigo 29, parágrafo único da CF/88, ao contrário ela atende a categoria de normas gerais, elaboradas pela União no uso de suas competências dispostas no artigo 22, XVII da Carga Magna.

ainda a possibilidade de outras modalidades contratuais a ela relacionadas que são os contratos de rateio e os contratos de programa (artigo 8º).

Medauar e Oliveira (2006, p. 16) definem consórcio público como um mecanismo “[...] resultado da livre associação das entidades federativas para a consecução dos objetivos que lhe sejam comuns, e sua formação nos termos da Lei nº 11.107/05, depende da celebração de um contrato” .

Através do exame dos dados coletados junto ao IBGE (2009) sobre o perfil dos Municípios brasileiros, os setores nos quais se verificam um maior número de associação para prestação dos serviços públicos entre os entes são: saúde, aquisição e/ou uso de máquinas ou equivalentes, educação, tratamento e disposição final do lixo, serviços de abastecimento de água, reciclagem e coleta seletiva do lixo, coleta de lixo especial esgotamento sanitário, limpeza urbana, remoção de entulhos e habitação.

Harger (2007) aponta para a possibilidade de celebração de consórcios públicos entre Municípios transestaduais, desde que os Estados que pertencem os Municípios consorciados adiram a esse mecanismo. Nessa modalidade de gestão associativa, cada ente federativo institui os serviços públicos comuns⁵⁸ nos limites de sua competência. Além do mais, essa atuação conjunta não atenta contra a indissolubilidade da Federação, ao contrário, fomenta a gestão de esforços entre os entes como forma de aperfeiçoar as atribuições e serviços comuns.

As parceiras público-privadas (PPPs) já existem há muito tempo no direito inglês, mas só foram implementadas no Brasil através da Lei nº 11.079/04, embora já se tivesse cogitado a sua adoção pelo ordenamento jurídico nacional, tendo em vista os dispositivos norteadores da CF/88 que mudaram o papel do Estado na ordem econômica (de uma postura intervencionista para outra indicativa e fiscalizadora) conforme as disposições dos artigos 173 e 174⁵⁹. Destarte, estas

⁵⁸ Esses serviços comuns mencionados pela Lei nº 11.107/05 (que regulamenta os Consórcios Públicos) serão estabelecidos pelos próprios entes a se associarem e devem estar dispostos expressamente no protocolo de intenções do Consórcio. Não se confundindo, portanto, com as competências comuns dos entes federativos estabelecidos no artigo 20 da CF/88.

⁵⁹ Esses dispositivos colocaram o Estado na posição de agente normativo e regulador da atividade econômica onde exercerá as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo que terá um papel determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, ademais só explorará de forma direta quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, estabelecido por disposições normativas.

parcerias ofertam possibilidades claras e eficazes para o investimento privado e de infraestrutura pública em áreas de relevância social.

Di Pietro (2006, p. 161) definiu as Parcerias Público-Privadas como:

[...] um contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

As Parcerias Público-Privadas (PPPs), segundo o artigo 2º da Lei nº 11.107/04, dividem-se em duas modalidades

Artigo 2º - Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º - Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º - Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Posteriormente à aprovação da Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs) foi criado o Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas (CGP), formado pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, Fazenda e Casa Civil; para o fornecimento de garantias quanto ao pagamento das obrigações ao parceiro público, estabeleceu-se o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP). O órgão do Executivo Federal responsável, por determinação legal, pela edição de pronunciamento sobre a viabilidade da concessão da garantia e da adequação da União, é o Ministério da Fazenda, que, em 2006, editou a Portaria nº 614 (de 21 de agosto de 2006), onde são estabelecidas as normas gerais relativas à consolidação

das contas públicas aplicáveis aos contratos de Parceria Público-Privada (PPP), tratadas pela Lei nº 11.079 de 2004.

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) na modalidade patrocinada, somente são utilizadas em microrregiões que são polos de grande produção econômica, uma vez que os serviços e obras por elas realizadas são de grande porte (como na concessão de uma linha de metrô, estacionamento subterrâneo, dentre outros). Ressalte-se que esta modalidade acarreta ao usuário o pagamento do restante dos custos do investimento por intermédio de uma tarifa decorrente do uso do equipamento público; já a segunda modalidade (administrativa) é mais comumente utilizada porque as obras e serviços por ela realizados interessam, em sua grande maioria, às microrregiões econômicas de médio e pequeno porte (como na construção de prédios públicos, concessão para remoção de lixo, entre outros).

Outro mecanismo da gestão microrregional são os chamados contratos de gestão. Com a Emenda Constitucional nº 19/98, essa espécie de contrato ganhou *status* constitucional, com previsão no artigo 37, § 8º da Carta Magna:

Artigo 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] *omissis*

§ 8º - A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

Identifica-se, pela dicção normativa, a presença de três espécies de contratos de gestão: (i) contrato entre o Poder Público e entidades da Administração Indireta; (ii) contrato entre órgãos; e (iii) contrato entre o Poder Público e organizações sociais. As duas primeiras modalidades são executadas

corriqueiramente e obedecem aos preceitos gerais da Administração Pública, uma vez que não se verifica a presença de particulares. Já o contrato entre o Poder Público e as organizações sociais é uma nova forma de parceria, realizada pelo chamado Terceiro Setor⁶⁰ e, por não precisarem ser realizadas por entidades institucionais, podem ser desempenhadas por meio das organizações sociais instituídas depois da Reforma Administrativa, através da Lei nº9.637/98.

Segundo Meirelles (2008, p. 401-402), a natureza jurídica das organizações sindicais:

[...] é um título que a Administração outorga a uma entidade privada sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais, etc.) para a realização de atividades necessariamente de interesse coletivo.

Esses contratos têm como sujeitos o ente estatal e a entidade qualificada como organização social, com o desiderato de constituir uma parceria entre as partes para fomento e execução de atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, cultura, saúde e preservação do meio ambiente, conforme se apreende dos artigos 1º e 5º da Lei n 9.637/98.

A qualificação de organização social das entidades públicas é ato discricionário da Administração Pública (nas esferas federal, estadual e municipal) e deve ser sempre motivado. Para tanto, os Estados e Municípios que almejam executar essa modalidade de gestão participativa devem editar suas próprias leis, regulamentando a matéria.

Os demais contratos efetivados nas microrregiões são aqueles que seguem as diretrizes dos contratos realizados pela Administração Pública em geral. Por meio deles, a Administração Pública direta ou indiretamente ou, ainda, através do particular ou outra entidade e em nome do erário público (nos casos especificados

⁶⁰ A Lei 9.790 de 23/03/99 (Lei do Terceiro Setor) é referência na organização e disciplinamento desse setor. A partir de sua adoção, as ONG's adquirirão as feições de OSCIP's, que são um conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, sendo qualificadas pelo Poder Público como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, recebendo, a partir dessa condição, o aval da edibilidade para com ela relacionar-se por meio de parceria, desde que os seus objetivos sociais e as normas estatutárias atendam os requisitos da lei.

em lei) para a consecução dos objetivos de interesse público, embora dentro dos limites estabelecidos pela edilidade. A principal característica desses contratos é a participação da Administração Pública na função (*publicae utilitatis causa*) onde se privilegiam as normas do Direito Público, derrogando aquelas de Direito Privado.

Meirelles (2000, p. 200) elenca as características desse tipo de contrato “[...] *consensual*, e em regra, *formal*, *oneroso*, *comutativo* e realizado *intuitu personae*” ou de execução feita pelo próprio contratado, porque impede a substituição para outrem, transferência ou ajuste acerca da realização do serviço.

Alexandrino e Paulo (2005) destacam que nessa espécie de contrato predomina o interesse público, embora abarque a possibilidade do particular ter interesse na celebração do contrato, uma vez que o princípio da autonomia da vontade aplica-se também aos contratos administrativos no que respeita ao momento de formação do vínculo contratual, isto é, à celebração do contrato pelo particular. Ademais, vê-se que a administração não pode obrigar ninguém a celebrar um contrato, uma vez que vigora a liberdade de contratação, podendo simplesmente propor as regras para a celebração e apresentar as normas que vigorarão no contrato através do edital, inclusive mencionando expressamente a necessidade de procedimento licitatório prévio, como também a obediência às regras da Lei nº 8.666/93 (que rege as licitações e os contratos administrativos em geral).

Assim, observam-se nos mecanismos jurídicos mencionados, os meios adequados para a gestão microrregional (inclusive com a participação do particular), mas sempre fomentando a cooperação federal que determina a Constituição. Ressalte-se que todos os gestores, bem como os representantes do setor privado que estiverem com uma delegação da edilidade, na implementação desses mecanismos poderão responder pelas infrações elencadas na Lei Complementar nº101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Dessa forma, tem-se que o caminho a ser seguido através dessas práticas regionalizadoras deve apontar para uma participação mais ativa da comunidade visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição mais equânime da riqueza, como, também, a preservação e recuperação do meio ambiente.

5.3 AS MICRORREGIÕES ECONÔMICAS NORDESTINAS E OS ENTRAVES IMPOSTOS AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL

O Nordeste sempre foi uma das regiões brasileiras onde se verificou maior apelo, principalmente diante das questões climáticas (influenciadas pela irregularidade pluviométrica), topográficas, geográficas e históricas, vez que esta é resultante do povoamento encaminhando índios e europeus. Garcia (1987) esclarece que os problemas econômicos verificados no Nordeste se fundam especialmente na má distribuição de renda, percebendo-se que a seca é um problema mais socioeconômico do que meteorológico. Não obstante, o Nordeste também ganha destaque no contexto nacional. Assim comenta Khan et al. (2005, p. 243):

Sua importância no contexto nacional decorre não só de ser o berço cultural do país como também de ser considerada, ao longo dos anos, uma área problemática no que diz respeito às profundas desigualdades econômicas e sociais, quando comparada às demais regiões.

Uma das regiões brasileiras mais influentes no povoamento e na cultura do país, o Nordeste é composto pelos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco (incluindo o Distrito Estadual de Fernando de Noronha e o Arquipélago de São Pedro e São Paulo), Rio Grande do Norte (incluindo o Atol das Rocas) e Sergipe. Segundo dados do IBGE (2009), essa região comporta 1.793 (um mil setecentos e noventa e três) Municípios, tem uma população estimada em 51.534.406 (cinquenta e um milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e seis) habitantes com um Produto Interno Bruto (PIB) com um valor aproximado de R\$ 311.174.000.000,00 (trezentos e onze bilhões, cento e setenta e quatro milhões) de reais, de acordo com informações constantes na Tabela 3 abaixo:

Tabela 3 - Unidades Federadas que compõem a Região Nordeste

UF	MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO (estimativa de 2008)	PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) 2006 (em milhões de reais)
PARAÍBA	223	3.641.395	19.953
PIAUI	223	3.032.421	12.790
PERNAMBUCO	185	8.485.386	55.505
RIO GRANDE DO NORTE	167	3.013.740	20.557
ALAGOAS	102	3.037.103	15.753
SERGIPE	75	1.939.426	15.126
BAHIA	417	14.080.654	96.559
CEARÁ	184	8.185.286	46.310
MARANHÃO	217	6.118.995	28.621
TOTAL/NORDESTE	1793	51.534.406	311.174
TOTAL/BRASIL	5564	194.227.984	1.314.199

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, 2009.

Nesse diapasão, a divisão regional para o Nordeste representou significativo avanço na execução de políticas desenvolvimentistas. Sendo composta por 42 (quarenta e duas) mesorregiões econômicas e 188 (cento e oitenta e oito) microrregiões econômicas, de acordo com as informações dispostas no IBGE (2009). Dentre estas microrregiões, destacam-se algumas, a saber: (i) Microrregião de Suape, deve-se ao fato de ser localizada na Mesorregião Metropolitana de Recife, a maior do Nordeste brasileiro, no Estado de Pernambuco. É formada pelos Municípios de Cabo de Santo Agostinho e de Ipojuca, onde se localiza o Complexo Portuário de Suape⁶¹; (ii) A Microrregião de São Raimundo Nonato está localizada na Mesorregião do Sudoeste Piauiense, no Estado do Piauí, e destaca-se por abrigar o Parque Nacional da Serra da Capivara, que ocupa a área de 04 (quatro) Municípios, sendo protegido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), por seu precioso patrimônio arqueológico e

⁶¹ O Complexo Portuário do Suape é uma estrutura formada pelo maior porto marítimo da região Nordeste, por empresas de diferentes ramos e é um polo de atração de investimentos e desenvolvimento de tecnologia na área de informática. Possui ainda uma área destinada à preservação ambiental.

cultural; e (iv) as Microrregiões de Juazeiro e Petrolina⁶²: A primeira constitui uma vasta área localizada na Mesorregião do Vale São-franciscano da Bahia e a segunda pertence à Mesorregião do São Francisco Pernambucano. Ambas apresentam similaridades no que diz respeito à implantação de projetos de irrigação pelas agências de fomento como o Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF).

Nesse cenário regional multifacetado e diante de um sistema sócio-econômico atrelado à produção agrícola, a seca⁶³ sempre se mostrou como principal empecilho ao desenvolvimento econômico e social do Nordeste. Xavier (1989 apud KAHN et al., 2005, p. 245) enfatiza: “[...] o sertanejo deve aguardar a seca com o mesmo espírito de previdência com que o europeu aguarda o inverno”. Essa precaução é necessária porque a região já apresenta um quadro de pobreza tão acentuado que qualquer outro fator e, especialmente a seca, agrava por demais a situação.

Poliparco Lima [200-?, p. 02] delinea as características do Nordeste:

Embora a heterogeneidade seja também característica das economias menos desenvolvidas, no caso do Nordeste, periferia da periferia, ela se acentua e se difunde com os processos de crescimento e modernização que atingem de forma parcial e bastante diferenciada espaços e segmentos produtivos regionais.

As primeiras propostas para a implantação de órgãos promotores do desenvolvimento econômico do Nordeste foram apresentadas, segundo Khan et al. (2005), a partir da criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS) instituída a partir do Decreto nº 7.619, de 21 de outubro de 1909. Este órgão foi o primeiro a realizar um estudo sobre a problemática que assolava o semi-árido e em 1919, por meio do Decreto nº 13.687, recebeu a designação de Inspetoria Federal de Obras

⁶² Essas microrregiões passaram a abastecer os mercados interno e externo com diversos gêneros alimentícios, com destaque para frutas e vinhos. Atualmente, ganharam destaque na mídia com o início da execução das obras de Transposição do Rio São Francisco.

⁶³ A seca deve ser compreendida como a irregularidade na distribuição da chuva que ocasiona anormalidades no clima. Muitas vezes os índices pluviométricos são satisfatórios, mas a sua má distribuição impossibilita a colheita, esse fenômeno recebe a denominação de *seca verde*.

Contra as Secas (IFOCS). A partir de 1945 com o Decreto-lei nº 8.846 recebeu a designação que perdura até hoje Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS), sendo transformado, em 1963, numa autarquia federal, por meio da Lei nº 4.229.

Tal entidade foi responsável, até a instituição da SUDENE, pela construção de açudes, estradas, pontes, portos, ferrovias, hospitais e campos de pouso; implantou redes de energia elétrica e telegráficas, usinas hidrelétricas, entre outros. Como destaca Araújo [200-?] com a chegada do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), no fim dos anos 50, busca-se desenvolver o Nordeste com base na industrialização. Daí sucedeu-se a instalação da SUDENE e SUDEVALE (hoje CODEVASF), que atuavam conjuntamente com o DNOCS. Delas seguiram-se inúmeros outros projetos que, a partir dos anos 60, estimulados por uma gama de propostas desenvolvimentistas foi criado o Fundo de Investimento no Nordeste (FINOR), a Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRÁS), localizada no território baiano, e a Vale do Rio Doce (no território do Maranhão), fomentados por créditos públicos através do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), especialmente.

A estes projetos seguiram-se, de acordo com Khan et al. (2005), o I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico (PND). Neste último, sabe-se que seus recursos foram destinados ao Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) e ao Projeto Sertanejo, todos apoiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) e, contemporaneamente, o Projeto ÁRIDAS⁶⁴. Mais recentemente foram elaborados em âmbito nacional o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PNDE) (2006), coordenado pelo Ministério da Integração, através da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), visando implantar nessa região um projeto coletivo de desenvolvimento para igualar os Estados da Região Nordeste, como também o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semi-Árido (PDSA), em 2006, buscando melhorar a qualidade

⁶⁴ O Projeto ÁRIDAS, implantado em 1994, resultou da colaboração dos Governos Federal, Estaduais (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia) e Entidades Não-Governamentais, buscando implementar o desenvolvimento sustentável no Nordeste. Especificamente no Estado da Paraíba, o ÁRIDAS fomentou a consubstanciação do PDS (Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba).

de vida da população, aumentar a competitividade, conquistar a cidadania e a inserção social do contingente de nordestinos à margem do desenvolvimento sócio-econômico. Foram implantadas, ainda, as metas da reestruturação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e suas ações quanto à estrutura hídrica da Paraíba⁶⁵, de acordo com dados constates no Ministério da Integração Nacional (2009).

Apesar de os Estados da Região Nordeste (desde o início do século passado) terem sido alvo de políticas desenvolvimentistas executadas pelas Superintendências e demais órgãos, além de receberem grandes projetos hidráulicos (construção de reservatórios de água como açudes, cisternas e modernamente, a Transposição do Rio São Francisco) e várias políticas assistencialistas aos flagelados da seca⁶⁶, não se conseguiu dar novos rumos ao desenvolvimento do Nordeste.

Assim, Tonedo Júnior (2004, p. 19) esclarece que:

Os principais resultados apontam para questões estruturais relativas à economia da região Nordeste. Independente de todas as intervenções que são feitas, esta região ainda padece de um baixo nível de infraestrutura e escolaridade, o que compromete o seu desempenho econômico. Ações visando à formação de mão-de-obra, por meio da escolarização de crianças, jovens e adultos, combate à evasão escolar, oferta adequada de vagas no ensino formal, oferta de curso de qualificação etc., colaboração para a superação desta realidade no médio e longo prazo.

Vislumbrando-se atualmente as feições geográficas, políticas, culturais e econômicas do Nordeste, especialmente aquelas das microrregiões nordestinas já abordadas, pode-se elencar inúmeros fatores que osbtaculizam o desenvolvimento

⁶⁵ O Ministério da Integração Nacional no ano de 2006 disponibilizou informações acerca dos investimentos econômicos realizados no Estado da Paraíba. Dentre eles destacou a para a realização de cursos de qualificação profissional, para a organização produtiva de pequenos agricultores e a estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs), principalmente nas atividades de caprinocultura, fruticultura e artesanato. Quanto a infraestrutura hídrica, foram destinados R\$ 13,4 milhões, para o desenvolvimento da agricultura irrigada na região, entre essas obras destaquem-se a implantação do perímetro de irrigação Várzeas de Sousa, o sistema adutor do Congo, a barragem Capivara, açude público Tambor, adutora Acauã, barragem Saulo Maia, além de obras de recuperação de várias barragens. Ademais, implantou a operação Carro Pipa, para amenizar os efeitos da estiagem, e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), gerido por esse Ministério, aplicou na Paraíba, no período de 2003 a 2006 cerca de R\$ 689,8 milhões.

⁶⁶ Incluídas no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição de 1934, as fontes permanentes de recursos para assistência aos flagelados e para as obras de combate às secas foram encadeadas pelo governo federal através do DNOCS.

econômico, não necessariamente enumerados em uma escala hierárquica, tem-se as questões climáticas e pluviométricas que assolam a região, seguidas da má gestão política dos projetos desenvolvimentistas por parte dos governos estaduais e locais ainda despreocupados com o aumento dos indicadores sociais e ansiosos por permanecer no poder. Outrossim, verificam-se ainda as “benesses” extraídas da chamada indústria da seca. Acerca desses entraves, Araújo ([200-?, p. 34] elucida que:

No semi-árido, a seca continua sendo um problema social agudo, levando praticamente toda a população de trabalhadores rurais e pequenos produtores a buscar os programas assistenciais do Governo a cada estiagem mais prolongada, como aconteceu em 1993.

Essa situação ainda é agravada pela constante emigração e pela questão agrária, ambas gerando uma baixa no nível de industrialização graças à quantidade de latifúndios, favorecendo o êxodo rural. Conseqüentemente, este deslocamento desordenado da população da zona rural para a urbana surte efeitos danosos nas cidades, com o aumento desordenado das periferias, onde se concentram em grandes proporções os problemas sociais.

Sobre tais aspectos, Araújo [200-?, p.33] destaca, que “O agravamento da situação social nas zonas urbanas do Nordeste tem na questão migratória uma de suas explicações. A emigração funciona como “válvula de escape” da tensão social, dada sua dimensão”.

Some-se, ainda, a esse panorama o desestímulo econômico, decorrente da ausência de projetos implementados eficazmente, pois a maioria deles pautou-se em políticas assistencialistas e naquelas incentivadoras do desenvolvimento econômico. Registre-se ainda, a insuficiência de assistência técnica especializada aos pequenos produtores através de insumos, manejo de produção e outras formas de melhor aproveitamento da água, distribuição de sementes e pesticidas para o produtor agrícola.

Ademais, a população nordestina ainda é dependente da assistência política (enraizada ao coronelismo), especialmente em nível municipal (naqueles entes localizados mais distantes da capital no interior dos Estados), o maior empregador

são as prefeituras. Esse fenômeno acaba por gerar subempregos, a terceirização da contratação de funcionários (proporcionando violação aos direitos sociais) e, o mais gravoso, a ausência de grandes projetos para fomentar o crescimento econômico no setor privado.

Constata-se, assim, que a proximidade (geográfica e de recursos naturais, especialmente água) dos grandes centros determina o nível de desenvolvimento econômico alcançado pelos entes federativos, quanto mais próximos da capital e de centros econômicos, maiores são consideravelmente as taxas do PIB, além de se constatar avanços significativos na área social, embora não estejam em um patamar satisfatório.

Diante de todos os aspectos apontados, reforça-se que há necessidade premente das microrregiões nordestinas serem fomentadas por ações que as favoreçam como um todo, mas sendo respeitadas as peculiaridades locais, já que em algumas regiões são mais apuradas as precipitações pluviométricas e, em outras, verifica-se a ausência de investimento no setor privado. Os localismos devem ser ultrapassados e os planos regionais devem estar em consonância com aqueles implementados nacionalmente, já que o desenvolvimento econômico é um processo decorrente da coordenação dessas políticas, especialmente diante dos novos moldes do federalismo brasileiro.

5.3.1 A microrregião econômica de Sousa: análise dos elementos determinantes do desenvolvimento econômico regional

Nessa escala microrregional, o Estado da Paraíba ganha destaque por abarcar uma das microrregiões nordestinas que coordena políticas públicas e serviços comuns imprescindíveis à promoção do desenvolvimento econômico regional. A Paraíba está dividida em quatro mesorregiões, assim denominadas pelo IBGE (2009): Mata Paraibana, Agreste Paraibano, Borborema e Sertão Paraibano, estas estão desagregadas em 23 (vinte e três) microrregiões geográficas e, dentre elas, a microrregião de Sousa.

Agregada no sertão paraibano, a microrregião de Sousa-PB⁶⁷ é caracterizada pela agricultura (com o coco, nacionalmente conhecido e a banana), criação de gado bovino, incluindo as áreas ribeirinhas, produção de laticínios, de acordo com informações constantes no IBGE (2009), e hoje se tornou uma das regiões que abarca jazidas de petróleo.

De acordo com o Anuário Estatístico da Paraíba, produzido pelo Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (IDEME) (2005/2006), essa microrregião é composta por 17 (dezesete) Municípios e caracteriza-se como polo na prestação de serviços de saúde, destaca-se na indústria alimentícia, na criação de gado bovino e, por ter sido polo de algodão no século passado, atualmente vem despontando na produção do algodão colorido (favorecido pelos insumos prestados pelo Governo do Estado), tendo grande viabilidade na promoção do desenvolvimento econômico da região.

No que tange à educação, essa microrregião tem grande relevo por abarcar diversas instituições de Ensino Superior, com destaque aos dois *campi* da Universidade Federal de Campina Grande em Sousa e em Pombal. Em Sousa, o Centro de Ciências Jurídicas e Sociais (CCJS)⁶⁸ e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (EAFS)⁶⁹ e o Centro Regional de Ensino para coordenar a educação nessa microrregião. Em Pombal, situa-se o Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar (CCTA)⁷⁰, da Universidade Federal de Campina

⁶⁷ Segundo o Anuário Estatístico da Paraíba 2005/2006 (IDEME), essa microrregião é marcada pelas baixas altitudes, pelo clima tropical semi-árido, com duas estações apenas: uma quente e seca (que se inicia em meados de agosto e vai até dezembro) e outra chuvosa, marcada pela irregularidade na distribuição das chuvas. Sua hidrografia é representada pelo rio Piranhas e seus afluentes (rios do Peixe e Piancó) que formam a bacia do Médio-Piranhas. O rio Piranhas foi represado no município de Sousa, no distrito de São Gonçalo, formando um reservatório de capacidade média destinado a fornecer água para o perímetro irrigado de Sousa. Outro reservatório de água que se destaca nessa região é o açude público Engenheiro Ávidos (Sistema Coremas-Mãe D'Água, no município de Coremas) é responsável pela perenização do Rio Piancó e abastece a maior parte dos municípios da microrregião. No município de Condado, encontra-se o açude Engenheiro Arcoverde, que represa o riacho Macapá que nasce no município de Malta.

⁶⁸ O Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da UFCG em Sousa abriga há mais de três décadas o Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, atualmente também foram implantados os Cursos de Ciências Contábeis, Administração e para o ano de 2010, o Curso de Serviço Social.

⁶⁹ Esse Instituto Federal oferece os cursos técnicos em Agropecuária, Agroindústria e Informática, além do Curso Superior de Tecnologia em Agroecologia.

⁷⁰ A cidade de Pombal abriga o CCTA — Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar da Universidade Federal de Campina Grande onde são oferecidos os cursos de Agronomia, Engenharia de Alimentos e Engenharia Ambiental, todos pertencentes à UATA — Unidade Acadêmica de Agronomia e Tecnologia de Alimentos.

Grande (UFCG) e um polo da Universidade Federal da Paraíba/Universidade Aberta do Brasil (UFPB/UAB) com cursos da área de licenciatura.

A microrregião de Sousa⁷¹, catalogada pelo IBGE (2009), possui uma área total de 4.784,729 km² e é composta pelos Municípios esboçados na Tabela 4 descrita abaixo:

Tabela 4 - Microrregião de Sousa

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO (estimativa 2008)	PIB 2006 (em mil reais)
APARECIDA	7.523	20.276
CAJAZEIRINHAS	3.141	9.724
CONDADO	6.890	22.182
LASTRO	2.917	8.557
MALTA	5.794	16.327
MARIZÓPOLIS	6.384	15.196
NAZAREZINHO	7.242	20.470
PAULISTA	11.945	36.230
POMBAL	32.424	109.391
SANTA CRUZ	6.664	16.204
SÃO BENTINHO	4.159	13.456
SÃO DOMINGOS DE POMBAL	2.794	8.282
SÃO FRANCISCO	3.540	9.443
SÃO JOSÉ DA LAGOA TAPADA	8.029	18.118
SOUSA	65.568	285.326
VIEIRÓPOLIS	4.890	11.258
VISTA SERRANA	3.344	8.114
TOTAL MICRORREGIÃO DE SOUSA	183.248	628.554
TOTAL PARAÍBA	3.641.395	19.953.000

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, 2009

Esses Municípios têm como principais atividades econômicas a produção de leite, recursos gerados com a comercialização de gado de corte, produção de

⁷¹ O acervo cultural também é um fator de relevância nessa microrregião. Destacam-se: a Cadeia Velha (Casa da Cultura) e as Igrejas de Nossa Senhora do Rosário e do Bom Sucesso em Pombal, aquela datada de 1721, a Igreja de Nossa Senhora do Rosário e a de Nossa Senhora dos Remédios em Sousa. Neste Município há ainda a estátua de Frei Damião e o Vale dos Dinossauros (sítio arqueológico aberto à visitação) e Nova Acauã em Aparecida, onde Frei Caneca esteve preso antes de ser fuzilado.

laticínios, atividades agrícolas irrigadas (menores proporções e de forma pontual próximos aos grandes reservatórios e na margem do Rio Piancó/Piranhas), de acordo com informações do IBGE (2009), que congrega pesquisas de Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA), a Pesquisa da Pecuária municipal (PPP) e a Pesquisa de Agricultura Municipal (PAM) publicadas pelo IDEME, através do Anuário Estatístico da Paraíba (2005/2006).

Ainda segundo o IDEME, através do Anuário Estatístico da Paraíba (2005/2006), por abarcar os melhores indicadores econômicos da região, concentrar os marcantes índices populacionais, abrigar um sistema de saúde mais abrangente, além de deter uma concentração de renda significativa para região, o Município de Sousa foi instituído como polo ou sede dessa microrregião.

Sobre as características do Município de Sousa-PB, esclarece Alencar Júnior (2002, p. 23):

Os principais municípios são: João Pessoa, Campina Grande, Patos, Sousa e Cajazeiras. Todos situados ao longo da rodovia BR-230. Estas cinco cidades juntas têm 33% da população e sediam quase 60% das indústrias do Estado. Sousa está localizada no extremo oeste do Estado, a uma distância de 420 km da capital. Tem potencial turístico e apresenta como atrações vestígios e marcas de animais pré-históricos, às margens do Rio do Peixe, e fazendas e construções do século XVIII. No município está localizado o Projeto irrigado de São Gonçalo. Este perímetro é uma zona agrícola com exemplar sistema de irrigação. Concluído em 1936, o açude São Gonçalo tem capacidade de armazenamento de 44 milhões de m³ de água e produz coco, banana e arroz.

Quanto às políticas públicas implantadas nessa região nos últimos anos (2003/2006), o Ministério da Integração Nacional (2009)⁷² aponta que foram destinados R\$ 86,4 milhões na Paraíba, destacando alguns dados:

Na região de Sousa-Piancó, por exemplo, estão sendo investidos R\$ 800 mil na organização do APL⁷³ de fruticultura; R\$ 792,1 mil no desenvolvimento da ovinocaprinocultura; R\$ 300 mil na estruturação do APL de gemas e artesanato mineral; e R\$ 381,4 mil em ações de organização produtiva de

⁷² Informações dispostas no site do Ministério da Integração Nacional, disponíveis em: <<http://www.integracao.gov.br/comunicacao/noticias/noticia.asp?id=2090>>.

⁷³ APLs – Arranjos Produtivos Locais.

pequenos produtores locais e na capacitação de gerentes em recursos hídricos.

No Estado da Paraíba, a regulamentação dos organismos regionais de integração, especialmente as microrregiões econômicas, encontra-se disposta nos artigos 24 a 27 da Constituição Estadual:

Artigo 24 – O Estado poderá, mediante lei complementar, ouvidos os Municípios a serem integrados, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e **microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, assegurando, paritariamente, a participação dos Municípios envolvidos e da sociedade civil na gestão regional.**

Artigo 25 – É facultada a criação de órgãos ou entidades de apoio técnico, de âmbito regional, para organizar, planejar e executar as ações públicas de interesse comum.

Artigo 26 – A lei complementar que instituir as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e **microrregiões** disporá sobre as questões públicas de interesse comum.

Artigo 27 – Para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e **microrregiões**, serão destinados recursos financeiros do Estado, previsto nos orçamentos anuais. (Grifos nossos).

Percebe-se, assim, que o constituinte paraibano (de 1989) foi bastante inovador na construção do arcabouço legal das microrregiões paraibanas. Obedecendo a dicção constitucional, elencou a necessidade de os Municípios integrantes das microrregiões serem limítrofes e objetivarem o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, através de órgãos criados com esse desiderato, além de uma destinação específica de recursos financeiros no orçamento anual dos Estados. Todavia, a característica mais inovadora do Texto Constitucional Estadual foi o fato de se assegurar aos Municípios e à sociedade civil a participação ativa na consubstanciação desses organismos.

Essas características demonstram a efetivação dos princípios democráticos na sociedade moderna. As políticas comuns implementadas nas microrregiões paraibanas necessitam do aval dos Municípios que, através da participação dos gestores, da

comunidade local (ONGs, escolas, clubes de serviço, igrejas e demais segmentos organizados), instrumentalizam a tão famigerada gestão participativa. Ademais, as peculiaridades locais de cada Município envolvido serão respeitadas.

Teixeira (2005) explicita a importância das comunidades locais na implementação das necessidades desses organismos regionais. Essa gestão participativa se efetiva também por meio de instrumentos legais previstos no ordenamento jurídico nacional com as audiências públicas realizadas com os gestores e representantes dos diversos segmentos da sociedade civil, a obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), regras do procedimento licitatório (Lei nº 8.666/93) e ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), como também a construção de mecanismos que possam operacionalizar a gestão microrregional, ofertando estratégias de apoio administrativo.

Todavia, apesar do grande avanço esboçado pela Constituição do Estado da Paraíba na construção dos organismos regionais, constatou-se, através de pesquisas realizadas no acervo legislativo (físico e virtual) da Assembleia Legislativa deste Estado, a existência de lei complementar estadual disciplinando somente as regiões metropolitanas⁷⁴, não sendo encontrado, portanto, nenhum dispositivo legislativo na seara estadual que regulamente as microrregiões paraibanas.

Esse fato gera profundas consequências para o desenvolvimento econômico paraibano, em face da ausência de lei regulamentadora, as microrregiões não existem legalmente. O que se tem são microrregiões geográficas (fruto da divisão elaborada pelo IBGE, em 1990) que servem de instrumentos para alocação das microrregiões econômicas e implementação de outras políticas estatais. Apesar disso, programas oriundos da esfera federal e estadual podem ser executados nessas regiões, mas não serão tão bem encadeados. Só seriam se o fossem nas microrregiões econômicas constituídas, com órgãos e conselhos deliberativos, geridos com a participação popular e atenderiam as necessidades locais.

Mesmo diante da inércia do legislador paraibano na edição da lei complementar instituindo as microrregiões, nos anos 90, este Estado e também o país tiveram que aderir a uma política geradora de desenvolvimento econômico que levasse em

⁷⁴ A Lei Complementar nº 59/03 do Estado da Paraíba criou o a Região Metropolitana de João Pessoa, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, além de disciplinar outras providências legais.

consideração as potencialidades produtivas da região, conforme pontuado pela Secretaria Estadual de Planejamento e Coordenação Geral – SEPLAN (1997).

Essa política expressou-se através do Plano de Desenvolvimento sustentável do Estado da Paraíba (PDS). Segundo Carvalho e Santos [200-?] esse plano visou fomentar as políticas locais, congregando a vontade homogênea da sociedade e o desenvolvimento sustentável (atinentes à melhoria de qualidade de renda, oportunidades de emprego e preservação ambiental).

Atualmente, a organização da administração atual, no que tange à gestão de políticas públicas em nível estadual, é da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG/PB)⁷⁵ (2009). A esse órgão estão atrelados o Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (IDEME) e a Unidade Técnica do Projeto Nordeste – Programa de apoio ao Pequeno Produtor Rural.

Mais recentemente foram elaborados em âmbito nacional o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PNDE) (2006), coordenado pelo Ministério da Integração, através da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), conforme já pontuado. Também se verificou a edição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (Lei nº 6.047/07) que contemplou expressamente a microrregião de Sousa/Piancó-PB, no que tange à aplicação mais direta das práticas fomentadoras do desenvolvimento econômico regional, que serão executadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

Diante desse panorama microrregional, constatam-se vários empecilhos a promoção de um real desenvolvimento econômico nessa microrregião. Segundo informações do IBGE (2009), de acordo como censo demográfico de 2000, a Paraíba é o Estado do Brasil que se encontra em primeiro lugar quanto às taxas de emigração. Isso se deve a vários fatores, especialmente a falta de políticas desenvolvimentistas geradoras de emprego, assistência técnica e insumos locais; contudo, o que mais se destaca é a má gestão de políticas fomentadoras do desenvolvimento econômico regional.

⁷⁵ SEPLAG/PB é um órgão na Administração Estadual, encarregado do comando, execução, controle e orientação normativa das atividades referente ao Sistema Estadual de Planejamento e Coordenação e de Informática.

Com o intuito de identificar os entraves impostos ao desenvolvimento econômico regional, realizou-se uma entrevista com um técnico de informações geográficas e estatísticas da Agência de Pombal-PB do IBGE. Por meio de tais informações, foram destacados vários fatores que atravancam o desenvolvimento regional que oscilam entre condições climáticas, políticas, econômicas e de infraestrutura, ausência de políticas fomentadoras ao desenvolvimento até os critérios de arrecadação e má distribuição da carga tributária, entre os Municípios integrantes dessa microrregião

Assim, foram apontados diversos pontos de estrangulamento na estrutura microrregional que atravancam o desenvolvimento econômico alocados em vários blocos. Quanto aos fatores climáticos, pluviométricos, agrários e de infraestrutura, destacou-se: (i) o aproveitamento inadequado do solo com espécies de plantas que não são típicas ou aclimatadas ao semi-árido; pluviosidade irregular que afeta as lavouras de sequeiro; a total degradação do meio ambiente por meio da utilização indiscriminada da coivara⁷⁶, poluição dos maiores cursos d'água da região, onde os Municípios de Pombal, Sousa, Paulista e Aparecida jogam resíduos industriais e dejetos provenientes de tecelagens, indústrias diversas nos leitos dos rios; (ii) ainda na microrregião há muitos Municípios com dificuldades de acesso rodoviário;⁷⁷ (iii) o predomínio da grande propriedade rural; (iv) o subemprego (este relacionado às atividades informais que predominam na região); alguns Município são predominantemente rurais, como Lagoa e São Domingos, onde há uma concentração populacional maior na zona rural que na rua urbana; quanto à infraestrutura e políticas desenvolvimentistas (fomentadoras do desenvolvimento e investimento por parte dos Governos nas esferas federal, estadual e municipal) destacou: (v) Problemas com saneamento básico; (vi) na cidade polo desta microrregião (Sousa) a criminalidade concentra-se na periferia da zona urbana, enquanto nos demais Municípios a violência é esporádica e índice mais fortemente elevado na zona rural próxima às vias de acesso; (vii) a atuação informal da maior parte das empresas visando fugir da carga tributária; (viii) apesar de a região abrigar

⁷⁶ A coivara é uma técnica primitiva utilizada pela maioria dos agricultores do semi-árido nordestino para preparar a terra para o plantio através do uso descontrolado das queimadas, geralmente sendo utilizada em períodos secos. A sua utilização indiscriminada ocasiona efeitos danosos ao meio ambiente.

⁷⁷ A microrregião tem uma parca pavimentação rodoviária, é cruzada por duas BR's: a 230 e a 427. O restante são rodovias estaduais com acesso muitas vezes feito através de estrada de terra.

Centros Universitários, ainda não existe nenhum polo de atração de empresas para aproveitamento da mão-de-obra capacitada;(ix) endividamento dos grandes proprietários, empresários que não têm recursos para investir na atividade associada; (x) assistência técnica é deficiente e (xi) destinação de poucos recursos para assentamentos(informação verbal).⁷⁸

Enfatiza-se ainda, a emigração⁷⁹ como elemento impeditivo do desenvolvimento nessa microrregião. Esse processo tem gerado o envelhecimento da população por causa da saída dos jovens para grandes centros do Sudeste em busca de novas oportunidades. Assim, os idosos e seus agregados permanecem sobrevivendo da aposentadoria do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) de outros benefícios sociais pagos pelo Estado.

Ademais, a destinação dos recursos por parte dos Governos Federal e Estadual é insuficiente, como também a arrecadação do Município, destacando-se: (i) baixa arrecadação tributária⁸⁰; (ii) repasse do Fundo de Participação Municipal (FPM) alguns dos Municípios dessa microrregião sobrevivem desse repasse aposentadorias e benefícios sociais concedidos pelo Poder Público (Bolsa Família), a nível estadual cite-se o Fundo de Ação Comunitária (FAC), nos Municípios menores há também a instituição de outros fundos de amparo;

Embora todos os aspectos acima apontados pesem para o desenvolvimento econômico regional, a má gestão política dos projetos desenvolvimentistas (na área hidráulica ou até mesmo nas políticas assistencialistas) acaba sendo percebida com mais intensidade nas cidades menores das microrregiões porque a Prefeitura Municipal é o órgão que mais emprega e a corrupção eleitoral⁸¹ é comum à maioria desses Municípios.

No entanto, em meio à conjuntura que não favorece o desenvolvimento da microrregião de Sousa, destacaram-se alguns elementos fomentadores que podem ser utilizados como instrumentos de operacionalização de políticas comuns na região. *A priori*, pode-se elencar o aumento significativo da construção civil nas

⁷⁸ Informações fornecidas por César Patrício Rosa, técnico em informações estatísticas e geográficas do IBGE (agência de Pombal), em entrevista realizada pela pesquisadora entre os dias 17 e 20 de fevereiro de 2009.

⁷⁹ A emigração é fenômeno pelo qual as pessoas deixam o seu lugar de residência e vão se estabelecer em outras regiões. É ato corriqueiro na maioria das regiões do semi-árido Nordeste.

⁸⁰ Na cidade de Sousa (polo da microrregião em comento), os serviços de água e esgotos foram municipalizados.

⁸¹ A corrupção eleitoral na região destaca-se mais com a compra de votos.

cidades de Sousa e Pombal, impulsionada pela instalação dos novos cursos e *campi* da Universidade Federal de Campina Grande.

A estes, somem-se os estudos de prospecção para futura exploração do petróleo e seus derivados na Bacia do Rio do Peixe (que abrange as redondezas de alguns Municípios integrantes da microrregião de Sousa). A Agência Nacional do Petróleo (ANP) (2009) assim caracterizou a Bacia do Rio do Peixe⁸²:

[...] é uma das pequenas bacias interiores, localizada principalmente no Estado da Paraíba. A principal cidade da região é Souza, famosa por abrigar registros fósseis de pegadas de dinossauros. Nesta rodada serão oferecidos 19 blocos, dos quais nenhum coincide com o Parque dos Dinossauros. No trecho central da bacia, as espessuras atingem até 2000 metros de profundidade. Existe uma exsudação cujas análises químicas identificaram um óleo parafínico não biodegradado com 30º API. Quanto ao esforço exploratório, a bacia possui aproximadamente 80 Km de sísmica 2D, um poço perfurado pela CPRM e um levantamento geoquímico financiado com recursos da ANP.

A descoberta de petróleo na Bacia do Rio do Peixe reacendeu os ânimos desenvolvimentistas na região que estavam enfraquecidos desde o declínio da produção do algodão (nos anos 80). Os efeitos da exploração dos recursos naturais já foram percebidos desde os primeiros indícios da existência do petróleo. Contudo, os resultados econômicos, sociais e culturais, desse processo só serão sentidos *a posteriori*, por meio de uma gestão coordenada de seus recursos.

Destaque-se que os impactos do setor do petróleo nas cidades produtoras não são apenas positivos, mas também negativos. Os primeiros devem-se ao impulso que é dado a economia da região com os *royalties*⁸³ (desde que sejam bem aplicados). Os efeitos negativos decorrem da má gestão dos recursos oriundos do petróleo, vão desde a degradação ambiental (exploração do petróleo sem um estudo de impacto ambiental) até o crescimento desordenado das cidades e agravamento

⁸² No ano de 2007 foi realizada a licitação para a exploração de boa parte do Petróleo na Bacia do Rio do Peixe, segundo informações do portal de notícias da ANP, disponíveis em: < http://www.anp.gov.br/conheca/noticias_int.asp?intCodNoticia=251>.

⁸³ Os royalties têm como finalidade compensar os efeitos da prospecção do petróleo numa dada região. Em 11 de janeiro de 1991, entrou em vigor no Brasil o Decreto nº 1, que discrimina a distribuição de royalties a Estados, municípios e órgãos federais.

das condições de infraestrutura, que proporcionam a queda gradativa de outros indicadores sociais.

Em sendo assim, é preciso que sejam estudadas as melhores formas de gestão dos recursos da exploração desses produtos na região (priorizando um desenvolvimento de cunho sustentável com a preservação do meio ambiente). Para tanto, tais recursos devem ser aplicados na promoção do desenvolvimento econômico e social, não objetivando apenas o aumento do Produto Interno Bruto (PIB), mas também, direcionados aos reflexos humanos e sociais (infraestrutura, saúde, educação) que deverão ser imbuídos dos valores democráticos e de cidadania.

É preciso também, que sejam analisadas a repartição das receitas tributárias em face dos novos moldes do federalismo, de forma que o desenvolvimento econômico propiciado se reflita na região e em âmbito nacional.

A contemplação das obras de Transposição do Rio São Francisco na região⁸⁴ destaca-se como outro elemento fomentador do desenvolvimento econômico regional. Segundo informações do Ministério da Integração Nacional (2009) o volume de água que chegará aos rios da região será redistribuído pelo sistema de adutoras que já existem, proporcionando um melhor aproveitamento dos seus recursos hídricos que primam para o abastecimento humano, e a utilização na lavoura.

Destaque-se ainda, como outro instrumento promotor do desenvolvimento econômico, o bom desempenho do Projeto COOPERAR⁸⁵ (especialmente no Município de Pombal) para a construção de barragens subterrâneas, incentivos à produção agrícola de pequenos produtores, as experiências realizadas na área de biocombustíveis na zona rural de Sousa (com o plantio de girassóis), as estradas de

⁸⁴ O Projeto de Integração do Rio São Francisco (IRSF) é um empreendimento do governo federal, executado sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, destinado à assegurar a oferta de água, em 2025, a cerca de 12 milhões de habitantes de pequenas, médias e grandes cidades da região semi-árida dos estados de Pernambuco, Ceará Paraíba e Rio Grande do Norte. Informações disponíveis em: < <http://www.integracao.gov.br/saofrancisco/integracao/index.asp> >.

⁸⁵ O Projeto COOPERAR foi criado em setembro de 1997 com recursos frutos de convênio firmado entre o governo do Estado da Paraíba e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Suas ações são direcionadas à coordenação e execução das ações de infraestrutura social e econômica básica das comunidades mais pobres da zona rural, além de criar oportunidades de gestão de renda e emprego. Informações disponíveis em: < www.seplan.pb.gov.br/cooperar/PlanGerAmb.pdf >.

escoamento da produção das várzeas de Sousa e também o desempenho das agências de financiamento como aquelas oferecidas pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para os produtos rurais e demais linhas de microcrédito para aposentados, pensionistas e microempresários;

Constatou-se, ainda, que essa microrregião subaproveita os recursos naturais nela encontrados, como as terras cultiváveis, o Rio Piranhas, o Açude de São Gonçalo, o Vale dos Dinossauros, e atualmente as reservas de Petróleo recém descobertas. Ainda se enfatizam os entraves de ordem material como a burocracia estatal (que dificulta a formação de convênios, consórcios públicos e outras formas de gestão na microrregião); a pesada carga tributária que emperra a formação de novas empresas; a má operacionalização de órgãos gestores de políticas desenvolvimentistas (federais, estaduais e municipais) e, especialmente, a ausência de uma participação efetiva da sociedade na gestão local.

A história do desenvolvimento econômico nessa microrregião há muito tempo vem sendo construída, todavia, vários fatores vêm impedindo a obtenção de resultados eficazes. Dentro da nova perspectiva dada pelo federalismo cooperativista, é viável que a microrregião econômica de Sousa-PB seja institucionalizada por meio da legislação estadual para os recursos destinados pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PNDE), pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e outros Projetos existentes que sejam melhor operacionalizados por meio da efetivação das parcerias entre os entes integrantes da microrregião, visando o desenvolvimento econômico de base sustentável.

Vê-se, pois, que os mecanismos do novo regionalismo são instrumentos de agregação. Servem para minimizar as dificuldades dos interesses entre as esferas centrais e locais, fortalecer os instrumentos de integração regional com a criação de programas para o fortalecimento das parcerias entre os Municípios, além da construção de outros mecanismos para a gestão microrregional.

No entanto, a participação popular na gestão microrregional, através dos instrumentos previstos constitucionalmente (como as audiências públicas, aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, cumprimento dos regramentos dispostos do Estatuto da Cidade, dentre outros), é a questão mais nevrálgica desse cenário, pois é a partir da participação popular que as políticas públicas são construídas e efetivadas.

Percebe-se, portanto, a importância da coexistência das microrregiões na estrutura federativa brasileira, uma vez que tal divisão regional, por ser meramente administrativa, não afronta a estrutura federativa nacional, ao contrário, ela fomenta a execução de políticas públicas integradas entre os municípios componentes das microrregiões.

Tendo em vista os aspectos observados, uma proposta efetiva de desenvolvimento econômico só poderá ser construída priorizando as potencialidades locais dos entes, além da implantação de estratégias solidárias que devem partir do âmbito internacional para o local, especialmente no que tange à preservação do meio ambiente.

A experiência do federalismo brasileiro confirma que o mecanismo de divisão territorial do poder foi mais uma forma de se adotar parâmetros democráticos, garantindo a conciliação de ideias conflitantes entre os diversos entes. E é justamente esse aspecto que fortalece a adoção das questões regionais às políticas de cunho nacional. Os entraves e benefícios das regiões microeconômicas são visíveis e apontam para o desenvolvimento econômico do ordenamento jurídico brasileiro, onde se assegure aumento significativo do Produto Interno Bruto (PIB), mas especialmente melhore as condições de vida da população assegurando condições dignas de infraestrutura, saúde, educação, lazer e outros direitos constitucionalmente garantidos à população em geral.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tendência natural da maioria dos Estados Modernos sempre foi buscar um modelo de organização que pudesse aperfeiçoar a distribuição de renda e a coordenação de políticas públicas nas entidades locais, através de organismos regionais. Os países com grandes dimensões continentais, como é o caso do Brasil, adotaram a forma federativa com este desiderato, que com a criação dos entes regionais premiou a sustentabilidade da federação e favoreceu a autonomia municipal, no intuito de resolver os problemas surgidos nesse modelo de Estado de forma integrada.

Nessa nova realidade, os assuntos urbanísticos passaram à esfera de competência de todos os entes, como também o desenvolvimento econômico adquiriu feições de um sistema harmônico sem afronta às competências dos entes federativos. A questão regional está, portanto, intimamente ligada às políticas do Estado.

Dessa forma, o nascimento das microrregiões na Federação brasileira foi fator determinante para amenizar as dificuldades de convivência entre os entes federativos. Vê-se, assim, que essas entidades não surgiram para ocuparem o *status* de uma nova entidade federativa com autonomia política, financeira e administrativa constitucionalmente prevista.

Apesar das opiniões favoráveis a essa idéia, como a de Bonavides (1996) propondo um tetrafederalismo (elevação das regiões à categoria ente federativo) e a de Ohmae (1996) apregoando mudanças nas feições dos Estados Modernos, para que as regiões econômicas se tornem entes que ultrapassem as fronteiras dos seus respectivos Estados jurídicos, não se torna viável a adoção desses modelos organizacionais no ordenamento jurídico brasileiro, embora o Estado necessite de uma reorganização estrutural.

A reconstrução da fisionomia do Estado deve ser feita contemplando todas as regiões dos Estados. Ademais, não seria viável aderir à proposta regional de Ohmae (1996), já que ela se refere ao deslocamento estrutural das regiões mais bem sucedidas economicamente (do território estatal que integra), não abarcando, assim, àquelas mais dependentes. No Brasil, com a adoção dessa proposta, seriam poucas as regiões enquadradas na segunda condição. Aponte-se, também, o fato de

existirem na federação brasileira pontos de estrangulamento que dão azo a certas anomalias (atinentes, principalmente, à má repartição de competências entre os entes e ao próprio delimitamento dos Municípios). Caso ocorresse a elevação das regiões à categoria de ente federativo, certamente tais problemas se agravariam ainda mais porque as políticas desenvolvimentistas, e outras aplicadas na prestação de serviços comuns, permaneceriam as mesmas – apenas passariam a ser geridas por entes diferenciados.

A diminuição ou, até mesmo, a falência do Estado representaria um retrocesso dramático para as sociedades modernas. O que se faz necessário é somente a revisão das ações estratégicas do Estado com base nas dinâmicas regionais e locais vivenciadas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, não há como remodelar as feições do Estado-social garantidor que foram esculpidas na CF/88. Nesse processo, não é a Constituição que se deve amoldar aos projetos desenvolvimentistas propostos pelos governos, mas é preciso que os governos se amoldem às diretrizes da Constituição. Talvez tenha sido essa falta de sincronia (das políticas do governo com àquelas propostas pela CF/88), que os projetos desenvolvimentistas brasileiros ainda não surtiram os efeitos desejados.

O papel dos entes regionais também é decisivo para o desenvolvimento local. A gestão microrregional, através dos instrumentos legais (convênios, consórcios, contratos administrativos, contratos de gestão, as Parcerias público-privadas, dentre outros), e também a intervenção das comunidades locais, além de outras estratégias de apoio administrativo, operacionalizam os serviços comuns executados nessa esfera local, concretizando uma das diretrizes do princípio federativo que é a possibilidade de se executar no ente local as competências do ente central.

Em que pesem as propostas dos defensores de um tetrafederalismo (onde as políticas regionais seriam bem executadas) e dos que apregoam falência do ente estatal, propõe-se como a melhor solução para a estrutura federativa brasileira, um redimensionamento dos entes regionais, que compreenderia: (i) melhor gestão; (ii) participação ativa da comunidade local na tomada de decisões atinentes aos interesses da região; (iii) estabelecimento de núcleos de desenvolvimento econômico; (iv) adequação dos governos locais ao disposto na Constituição, e não o inverso, com a modificação do Texto Constitucional à vontade dos entes locais; e (v) fortalecimento do papel do Estado para a coordenação de políticas regionais.

Desse modo, vê-se que é necessária a presença do Estado menos intervencionista e mais fomentador das atividades econômicas e enquadrado nos ditames do artigo 174 da CF/88. De tal modo, os rumos a serem tomados para a promoção do desenvolvimento econômico devem premiar a esfera regional onde as regiões deixariam de pugnar por um crescimento apenas endógeno para fomentarem também um desenvolvimento exógeno, para que não surjam regiões desprovidas de políticas desenvolvimentistas em meio a outras que detenham indícios marcantes para a promoverem do desenvolvimento econômico.

Constata-se, ademais, que é possível a coexistência das microrregiões com a estrutura federativa brasileira, uma vez que tal divisão do território em entes regionais formados a partir do associativismo municipal (com funções meramente administrativas) criadas por vontade do Estado-Membro, não afronta a estrutura federativa brasileira, ao contrário, fomenta a implementação de políticas públicas integradas entre os entes locais (municípios componentes da microrregião) como também o desenvolvimento econômico nacional.

O objetivo desses organismos regionais é, portanto, favorecer a integração e não promover a segregação. O que tem ocorrido até hoje com os planos desenvolvimentistas nacionais é a adoção desordenada de projetos por meio dos quais os investimentos são feitos em áreas determinadas, deixando outras vizinhas desprovidas de qualquer incentivo, promovendo um desenvolvimento regional direcionado em áreas espaçadas. É necessária, portanto, a criação dessas instâncias intergovernamentais, alocando-se em espaços de integração que ocupem os espaços geoeconômicos esquecidos.

Verifica-se, ainda, que são inviáveis as propostas desenvolvimentistas sem levarem em conta as peculiaridades locais e executadas primando somente o desenvolvimento nacional, até porque a tônica da federação é que o ente central apenas coordene a vontade que parte dos entes locais. A participação do Estado como ente coordenador do desenvolvimento econômico vai ser de fundamental importância.

A divisão regional geográfica em mesorregiões e microrregiões feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1990, facilitou a implementação dos organismos regionais previstos pelo artigo 25, §3º da CF/88, que, se baseando nas peculiaridades locais (aspectos geográficos, econômicos, enfrentamento de problemas comuns), alocou-as em blocos menores e imediatos

denominados de microrregiões. Na realidade, a intenção dos constituintes de 1988 foi institucionalizar a divisão proposta pelo IBGE. Todavia, verificou-se que a maioria dos Estados da Federação não dispõe de dispositivos legais (especialmente leis infra-estaduais) regulamentando as microrregiões. No entanto, aponte-se que a ocorrência maior de leis instituidoras desses entes regionais restringe-se ao estabelecimento das regiões metropolitanas.

Nesse cenário de regionalização apurou-se, a partir dos dados fornecidos pelo IBGE (2009), que na federação brasileira existem Estados-membros mais regionalizados que outros, sendo Santa Catarina o primeiro Estado nessa enumeração. A sua melhor regionalização deve-se ao fato de que os maiores indícios de desenvolvimento econômicos encontram-se em regiões que não se localizam na sua capital. Já Roraima é o estado-membro menos regionalizado, devido à baixa ocupação do território, já que boa parte dele integra reservas indígenas. Portanto, o critério para a regionalização, na prática, é mais político que econômico.

Tomando por base as microrregiões nordestinas, constatou-se que as políticas sociais e compensatórias nelas implantadas melhoraram, temporariamente e de forma espaçada, a qualidade de vida e condições de emprego da população, contudo, não o foram de forma satisfatória, uma vez que no Nordeste a maioria desses projetos desenvolvimentistas foi marcada pelo paternalismo e assistencialismo. Os fatores que mais influenciaram essa situação devem-se às questões pluviométricas e climáticas que favoreceram a sustentabilidade da chamada “Indústria da Seca” e a implantação de projetos desenvolvimentistas temporários que visavam alocar as regiões nordestinas no palco do desenvolvimento econômico nacional, aliado, principalmente, à má gestão da coisa pública, que foi influenciada de forma marcante pela corrupção nos órgãos operacionalizadores das políticas de combate à seca, como foi o caso da SUDENE, no Nordeste.

Mais recentemente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto nº 6.047/07) contemplou expressamente boa parte das mesorregiões e microrregiões nordestinas, destacando atenção especial às regiões formadas por municípios transestaduais, criando as chamadas mesorregiões diferenciadas. Por meio dessa política serão apresentados planos, programas e ações de desenvolvimento regional que têm como objetivo a redução das desigualdades de

nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.

Na presente pesquisa, a microrregião de Sousa, na Paraíba, foi estudada como forma de identificar o papel que esses entes regionais representaram na promoção do desenvolvimento local. Por meio de dados e informações colhidas juntos ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2009), ao Ministério da Integração Nacional, como também no IDEME Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba, através do seu Anuário Estatístico (que congrega informações dos municípios paraibanos do biênio 2005/2006), e a Secretaria Estadual do Planejamento e da Coordenação Geral (SEPLAN), traçou-se os principais indícios fomentadores e àqueles obstaculizantes do desenvolvimento regional.

A priori, constatou-se que, apesar de a Constituição Paraibana (1989) disciplinar de forma abrangente os organismos regionais fomentadores de desenvolvimento econômico (nos seus artigos 24 a 27), só existe lei complementar estadual regulamentando o funcionamento das regiões metropolitanas. As microrregiões e os aglomerados urbanos não foram contemplados, e esse fato gerou dificuldades latentes para a gestão microrregional, até porque a microrregião estudada foi contemplada expressamente pela Política Nacional de Desenvolvimento Econômico (Decreto nº 6.047/07) e não foi regulamentada a nível estadual.

Ressalte-se, ainda, que a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal representou grande avanço nos projetos desenvolvimentistas brasileiros, pois coordenou todas as políticas nele executadas com o objetivo de seus resultados serem gerenciados de forma a promover o desenvolvimento econômico nacional.

Ademais, as políticas comuns que poderiam ser executadas nas microrregiões paraibanas (especialmente a de Sousa), não se efetivam, porque o primeiro passo para a sua institucionalização, que era a edição de lei complementar estadual, não foi dado. Daí, acumulam-se os obstáculos postos ao desenvolvimento econômico regional, que partem da má gestão das políticas locais e, de forma expressiva, se agravam na degradação ambiental, na irregularidade pluviométrica, no clima inóspito, nos problemas com a infraestrutura urbana (saneamento básico, pavimentação, e acesso rodoviário, criminalidade), na questão do latifúndio com a

destinação de poucos recursos para assentamentos (no Brasil a questão territorial está intimamente ligada à questão regional), na ausência de investimentos no setor privado, nos altos índices de imigração, e hodiernamente, nas políticas assistencialistas dos governos central, estaduais e locais (que sanam temporariamente e precariamente as necessidades vitais) de grande parte da população nordestina e brasileira em geral.

As dificuldades para a implementação de projetos desenvolvimentistas são afetadas também pela gestão conturbada da política tributária brasileira nos Municípios, com repasses insuficientes, pois a maioria destes entes sobrevivem apenas com tais recursos. Isso se deve a ausência de fomento à iniciativa privada e, nesse ambiente, os órgãos públicos (especialmente os municipais) são os maiores empregadores.

Apurou-se, ainda, que os elementos que impulsionam o desenvolvimento regional devem buscar remodelar a organização dos espaços urbanos, visando à preservação das peculiaridades locais e objetivando inserir as regiões nas propostas de desenvolvimento mundial, iniciando pela solução de problemas estratégicos como a preservação do meio ambiente, saneamento básico, transporte, planejamento e infraestrutura urbana.

Vê-se, pois, que os mecanismos do novo regionalismo são instrumentos de agregação. Servem para minimizar as dificuldades dos interesses entre as esferas centrais e locais, fortalecer os instrumentos de integração regional com a criação de programas para o fortalecimento das parcerias entre os Municípios, além da construção de outros mecanismos para a gestão microrregional.

No entanto, a participação popular na gestão microrregional, através dos instrumentos previstos na legislação ordinária (como as audiências públicas, aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, cumprimento dos regramentos dispostos do Estatuto da Cidade, dentre outros), é a questão mais nevrálgica desse cenário, pois é a partir da participação popular que as políticas públicas são construídas e efetivadas.

Percebe-se, portanto, a importância da coexistência das microrregiões na estrutura federativa brasileira, uma vez que tal divisão regional, por ser meramente administrativa, não afronta a estrutura federativa nacional, ao contrário, ela fomenta a execução de políticas públicas integradas entre os municípios componentes das microrregiões.

Tendo em vista os aspectos observados, uma proposta efetiva de desenvolvimento econômico só poderá ser construída priorizando as potencialidades locais dos entes, além da implantação de estratégias solidárias que devem partir do âmbito internacional para o local, especialmente no que tange à preservação do meio ambiente.

A experiência do federalismo brasileiro confirma que o mecanismo de divisão territorial do poder foi mais uma forma de se adotar parâmetros democráticos, garantindo a conciliação de idéias conflitantes entre os diversos entes. E é justamente esse aspecto que fortalece a adoção das questões regionais às políticas de cunho nacional. Os entraves e benefícios das regiões microeconômicas são visíveis e apontam para o desenvolvimento econômico do ordenamento jurídico brasileiro, onde se assegure aumento significativo do Produto Interno Bruto (PIB), mas especialmente melhore as condições de vida da população assegurando condições dignas de infraestrutura, saúde, educação, lazer e outros direitos constitucionalmente garantidos à população em geral.

REFERÊNCIAS

ALENCAR JÚNIOR, José Syridião. **Perfil econômico da Paraíba**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2002. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/Aplicacao/ETENE/Rede_Irrigacao/Docs/Perfil%20Economico%20do%20Estado%20da%20Paraiba-2002.PDF>. Acesso em: 04 mar. 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Crise econômica e interesses organizados**: O sindicalismo no Brasil nos anos 80. São Paulo: Edusp, 1997.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. v. 3, São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 13-44.

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. **Do estado soberano ao estado das autonomias**: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova idéia de estado. Blumenau: Edifurb, 2002.

AMARAL FILHO, Jair do. O quadrilátero federalista e o federalismo imperfeito no Brasil. In: MONDIALISATION ECONOMIQUE ET GOUVERNEMENT DES SOCIÉTÉS: L'AMÉRIQUE LATINE, UN LABORATOIRE? Colloque organisé par le Groupe de Recherche sur l'État, l'Internationalisation des Techniques et le Développement (GRETIED), 7 a 8 jul. 2000. Paris. **Arquivo de textos**. Disponível em: <greitd.free.fr/communicationscolloque/doAmaraldoc.doc>. Acesso em: 02 jun. de 2008

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Nordeste, nordestes - que nordestes? (versão revisada) In: ARAÚJO, Tânia B de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. [200-?] 43 p. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=16&pageCode=391&textCode=1481&date=currentDate>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 2 ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.

AVELÃS NUNES, Antônio José. **Industrialização e desenvolvimento**: A economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Econômico. **Carta Mensal**, Rio de Janeiro: n°29, 1984, p. 27-32.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global**: Perspectivas de (re)formulação da federação brasileira. Curitiba: Juruá, 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARRETO, Francisco. Globalização, estado e estratégias de desenvolvimento local: Notas Exploratórias. In: ARAGÃO, Paulo Ortiz Rocha de; GLAANIS, Michel (Orgs.). **Globalização e ajuste estrutural**: impactos sócio-econômicos. João Pessoa: Editora Universitária, UFPB, 2002. p. 93 a125.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BECKER, Carl Lótus. **Declaração da independência**: estudo na história das idéias políticas. Tradução de Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. **Revista da academia brasileira de direito constitucional**. In: V SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 2004, São Paulo. **Anais...** São Paulo: n. 05, 2004, p. 205-219.

_____. **Desequilíbrios regionais**: Uma análise jurídico-institucional. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo: 2000.

_____. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. (Série: Estado e Constituição, 3).

BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase ao federalismo das regiões. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo. **Nona Rodada vai oferecer 313 blocos em 9 bacias sedimentares**.

Disponível em:

http://www.anp.gov.br/conheca/noticias_int.asp?intCodNoticia=232>. Acesso em :27 fev. 2009.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível

em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm >. Acesso em: 12 fev. 2009.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm
>. Acesso em: 12 fev. 2009.

_____. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm
>. Acesso em: 12 fev. 2009.

_____. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm
>. Acesso em: 12 fev. 2009

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível

em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 12 fev. 2009.

_____. Constituição (1988). **Manuais de Legislação Atlas**. MORAES, Alexandre de. (org.). 30. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 1 de 1 fevereiro de 1991**. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm>. Acesso em: 19 fev. 2009.

_____. **Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967**. Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109416/decreto-lei-288-67>>. Acesso em: 09 fev. 2009.

_____. **Decreto nº 6.047, de 22 de Fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: <http://74.125.47.132/search?q=cache:sun4oMXIEDUJ:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm+Decreto+n.6047&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

_____. **Decreto nº 67.647, de 23 de novembro de 1970**. Estabelece Nova Divisão Regional do Brasil para fins estatísticos. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=120233>>. Acesso em: 07 fev. 2009.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2009.

_____. **Lei Complementar nº 127, de 14 de agosto de 2007**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/LeisComplementares/2007/leicp127.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2009.

_____. **Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989**. Regulamenta o artigo 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/34911/lei-7827-89>>. Acesso em: 28 jan. 2009.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm> Acesso em: 14 mar. 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.nesp.unb.br/polrhs/Normas/Lei_9637_1998.htm>. Acesso em: 15 mar. 2009.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 jan. 2009.

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm> Acesso em: 12 mar. 2009.

_____. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2005/11107.htm>>. Acesso em: 27 mar. 2009.

BRASIL. IBGE. Banco de Dados Agregados. **Sistema de Download, Geociências, Organização, Divisão Territorial.** Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semi-Árido – PDSA** .(Versão para Discussão). Brasília, 2006. Disponível em:< <http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/PDNE.pdf>>. Acesso em 28 fev.2009.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Comunicação social.** 2006. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/comunicacao/noticias/noticia.asp?id=2090>>. Acesso em: 21 mar. 2009.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Integração Nacional investiu R\$ 86,4 milhões na Paraíba.** Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/comunicacao/noticias/noticia.asp?id=2090>> Acesso em: 25 mar. 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **São Francisco: Integração das Bacias**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/saofrancisco/integracao/index.asp>. Acesso em: 25 mar. 2009.

BRASIL. **Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006**. Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada – PPP, de que trata a Lei nº 11.079, de 2004. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/Portaria_614_210806.pdf. Acesso em: 20 mar. 2009.

_____. **Programa de aceleração do crescimento 2007-2010**. 2007. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2009.

BRASIL. PARAÍBA. **Constituição do Estado da Paraíba**. Disponível em: <http://www.al.pb.gov.br/>. Acesso em: 18 jan. 2009.

_____. SEPLAG. **Histórico**. Disponível em: <http://www.seplag.pb.gov.br/historico.php>. Acesso em: 03 jan. 2009.

BRASIL. RIO DE JANEIRO. Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão. IDEME – Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual. Departamento de Informações para planejamento. **Anuário Estatístico da Paraíba 2005-2006 – Caracterização Territorial, Demográfica, Social, Econômica e Financeira**. 1 CD-ROM. RIO DE JANEIRO. (ESTADO). **Lei Complementar nº. 87, de 16 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 28 jan. 2009.

_____. **Lei Complementar nº 97, de 02 de outubro de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 23 jan. 2009.

BRASIL. **Governo do Estado de Santa Catarina**. Apresenta estrutura de Governo. Disponível em: http://www.sc.gov.br/conteudo/governo/paginas/index_secretariasregionais.htm. Acesso em: 13 jan. 2009.

_____. **Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina**. Desenvolvida pela coordenadoria de documentação. Apresenta pesquisa da legislação Estadual. Disponível em: http://www.sc.gov.br/conteudo/governo/paginas/index_secretariasregionais.htm. Acesso em: 26 mar. 2009.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 25. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Rejane G; SANTOS, Robério F. dos. **Política de desenvolvimento sustentável do estado da Paraíba**. [200-?]. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/773ED14867009A900325701100493995/\\$File/NT000A8876.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/773ED14867009A900325701100493995/$File/NT000A8876.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2009.

CASTRO, Matheus Felipe de. **Capitalista coletivo ideal: Estado, constituição e desenvolvimento no Brasil contemporâneo**. 2008. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CAVALCANTI, Amaro. **Regime federativo e a República Brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986. (Série Princípios).

DI PIETRO, Maria Silvy Zarella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização parceria público-privada e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do *Welfare State*: a urgência de um novo pacto. **Estudos avançados**, São Paulo, nº12, 1998, p. 171-183.

EGLER, Claudio A. G. Questão regional e gestão do território do Brasil. In: CASTRO, Iná E. et al. **Geografia, conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 207-238.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar: O minidicionário da língua portuguesa**. Margarida dos Anjos (coord.). 4. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FLOH, Fábio. **Regionalismo e globalização: Fundamentos da nova ordem mundial e premissas das relações internacionais contemporâneas.** Tese (Doutorado em Direito Internacional). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GARCIA, Carlos. **O que é o Nordeste brasileiro.** 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Coleção Primeiros Passos).

GEIGER, Pedro. Pinchas. Divisão regional e Problema Regional. **Revista Brasileira de Geografia**, ano 35, nº2, Rio de Janeiro: Fundação IBGE, abr/j un de 1970, p 157-1970.

HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei nº11/705/05.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HETTNE, Bjorn. **Globalization and the new federalism: The Second Great Transformation.** In: Björn Hettne *et al.* (eds.): London: MacMillan Press, 1999.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991.** Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. Região e regionalismo: observações acerca dos vínculos entre a sociedade e o território em escala regional. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, nº25, 1999, p. 63-75.

HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. **Revista do Legislativo**, Brasília, jan/mar., 1999, p. 14-25. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/revistalegis/Revista25/tende1.htm/map>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

_____. **Direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político: Uma abordagem teórica e um estudo do caso brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

_____. **Introdução ao desenvolvimento social**. Breve estudo comparativo e crítico das perspectivas liberal e marxista e dos problemas da sociedade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

JELLINEK, Georg. **Fragmentos de estado**. Madrid: Editorial Civitas, 1981.

KHAN, Ahmad Saeed, et. al. Efeito da Seca sobre a Produção, a Renda e o Emprego Agrícola na Microrregião Geográfica de Brejo Santo no Estado do Ceará. In: **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza. v. 36, nº2, abr-jun. 2005. p. 242-262.

KLINK, Jeroen Johannes. **A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LA PERGOLA, Antônio. Regionalismo, federalismo e o poder externo do Estado: o caso italiano e o direito comparado. **Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados**, São Paulo. v. 13. nº61. p. 9-37, fev. 1989.

LIMA, Maria Helena Palmer (Org) et. al. **Divisão territorial brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de Estruturas Territoriais, 2002. Disponível em: <http://www1.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/metodologia/anexo_s/desenho/anexo_c_6_3_1_1_dtb.doc>. Acesso em: 20 de fev. de 2009.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, Jonh. **Os artigos federalistas, 1787-1788**. KRAMNICK, Issac (apres.). Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 24. ed. rev. e atual por Miguel Alfredo Maluf Neto. São Paulo: Saraiva, 1988.

MARINHO, Josaphat. Constituição, Desenvolvimento e Modernidade. **Revista de Informação Legislativa**. v. 20, nº1. Brasília: julh/set. 1997, p. 83-89.

MARTIN, André Roberto. **As fronteiras internas e a questão regional do Brasil**. 1993. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de São Paulo, São Paulo:USP, 1993.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Consórcios públicos**: comentários a Lei 11.107/05. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, Ministério da Cultura, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OHMAE, Kenich. **O fim do Estado nação**: A ascensão das economias regionais. Tradução de Ivo Korystwski. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A era da globalização e a emergente cidadania mundial. In: _____; DALARI JÚNIOR, Arno. **Cidadania e nacionalidade**: efeitos e perspectivas nacionais Ijuí: Unijuí, 2002.

PINTO, Hugo Eduardo Meza. **A estratégia da integração econômica regional da América Latina**: O caso da comunidade andina. 2007. Tese. (Doutorado em Integração Latino Americana). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-12092007-63524>>. Acesso em: 29 dez. 2007.

PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. **A intervenção federal e o federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

POLIPARCO LIMA, João. **Traços gerais do desenvolvimento recente do Nordeste**. Não paginado.[200-?]. Disponível em:<<http://www.fundaj.gov.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=16&pageCode=453&textCode=2048&date=currentDate>>. Acesso em: 25 fev. 2009.

RÉGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____; MAIA, Luciano. **Direitos humanos e impeachment e outras questões constitucionais**. João Pessoa: Editora Universitária – UFPB, 2004.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Federalismo regional**. São Paulo: Saraiva, 1982.

SCWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph, Conde. **A Constituinte Burguesa**. 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEPLAN (PARAÍBA). **Plano de Desenvolvimento Sustentável (1996-2000)**. João Pessoa, 1997. 179 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 5 ed. rev. São Paulo: Atlas, 2005.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea – Dimensão participativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

THÉRET, Bruno. O federalismo como princípio de regulação do regionalismo. Uma análise do programas de prequalificação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte (Canadá-EUA). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro: jan/jun., 998, v. 20, nº1, p. 107-184.

TONEDO JÚNIOR, Rudinei. **Proposta para a avaliação dos pólos de desenvolvimento integrado**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

ANEXOS

ANEXO A – Mesorregiões Geográficas Brasileiras

Tabela 5 - Mesorregiões Geográficas Brasileiras

UF	CÓDIGO	NOME
RO	1101	Madeira-Guaporé
RO	1102	Leste Rondoniense
AC	1201	Vale do Juruá
AC	1202	Vale do Acre
AM	1301	Norte Amazonense
AM	1302	Sudoeste Amazonense
AM	1303	Centro Amazonense
AM	1304	Sul Amazonense
RR	1401	Norte de Roraima
RR	1402	Sul de Roraima
PA	1501	Baixo Amazonas
PA	1502	Marajó
PA	1503	Metropolitana de Belém
PA	1504	Nordeste Paraense
PA	1505	Sudoeste Paraense
PA	1506	Sudeste Paraense
AP	1601	Norte do Amapá
AP	1602	Sul do Amapá
TO	1701	Ocidental do Tocantins
TO	1702	Oriental do Tocantins
MA	2101	Norte Maranhense
MA	2102	Oeste Maranhense
MA	2103	Centro Maranhense
MA	2104	Leste Maranhense
MA	2105	Sul Maranhense
PI	2201	Norte Piauiense
PI	2202	Centro-Norte Piauiense
PI	2203	Sudoeste Piauiense
PI	2204	Sudeste Piauiense
CE	2301	Noroeste Cearense
CE	2302	Norte Cearense
CE	2303	Metropolitana de Fortaleza
CE	2304	Sertões Cearenses
CE	2305	Jaguaribe

CE	2306	Centro-Sul Cearense
CE	2307	Sul Cearense
RN	2401	Oeste Potiguar
RN	2402	Central Potiguar
RN	2403	Agreste Potiguar
RN	2404	Leste Potiguar
PB	2501	Sertão Paraibano
PB	2502	Borborema
PB	2503	Agreste Paraibano
PB	2504	Mata Paraibana
PE	2601	Sertão Pernambucano
PE	2602	São Francisco Pernambucano
PE	2603	Agreste Pernambucano
PE	2604	Mata Pernambucana
PE	2605	Metropolitana de Recife
AL	2701	Sertão Alagoano
AL	2702	Agreste Alagoano
AL	2703	Leste Alagoano
SE	2801	Sertão Sergipano
SE	2802	Agreste Sergipano
SE	2803	Leste Sergipano
BA	2901	Extremo Oeste Baiano
BA	2902	Vale São-Franciscano da Bahia
BA	2903	Centro Norte Baiano
BA	2904	Nordeste Baiano
BA	2905	Metropolitana de Salvador
BA	2906	Centro Sul Baiano
BA	2907	Sul Baiano
MG	3101	Noroeste de Minas
MG	3102	Norte de Minas
MG	3103	Jequitinhonha
MG	3104	Vale do Mucuri
MG	3105	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba
MG	3106	Central Mineira
MG	3107	Metropolitana de Belo Horizonte
MG	3108	Vale do Rio Doce
MG	3109	Oeste de Minas
MG	3110	Sul/Sudoeste de Minas

MG	3111	Campo das Vertentes
MG	3112	Zona da Mata
ES	3201	Noroeste Espírito-santense
ES	3202	Litoral Norte Espírito-santense
ES	3203	Central Espírito-santense
ES	3204	Sul Espírito-santense
RJ	3301	Noroeste Fluminense
RJ	3302	Norte Fluminense
RJ	3303	Centro Fluminense
RJ	3304	Baixadas
RJ	3305	Sul Fluminense
RJ	3306	Metropolitana do Rio de Janeiro
SP	3501	São José do Rio Preto
SP	3502	Ribeirão Preto
SP	3503	Araçatuba
SP	3504	Bauru
SP	3505	Araraquara
SP	3506	Piracicaba
SP	3507	Campinas
SP	3508	Presidente Prudente
SP	3509	Marília
SP	3510	Assis
SP	3511	Itapetininga
SP	3512	Macro Metropolitana Paulista
SP	3513	Vale do Paraíba Paulista
SP	3514	Litoral Sul Paulista
SP	3515	Metropolitana de São Paulo
PR	4101	Noroeste Paranaense
PR	4102	Centro Ocidental Paranaense
PR	4103	Norte Central Paranaense
PR	4104	Norte Pioneiro Paranaense
PR	4105	Centro Oriental Paranaense
PR	4106	Oeste Paranaense
PR	4107	Sudoeste Paranaense
PR	4108	Centro-Sul Paranaense
PR	4109	Sudeste Paranaense
PR	4110	Metropolitana de Curitiba
SC	4201	Oeste Catarinense
SC	4202	Norte Catarinense

SC	4203	Serrana
SC	4204	Vale do Itajaí
SC	4205	Grande Florianópolis
SC	4206	Sul Catarinense
RS	4301	Noroeste Rio-grandense
RS	4302	Nordeste Rio-grandense
RS	4303	Centro Ocidental Rio-grandense
RS	4304	Centro Oriental Rio-grandense
RS	4305	Metropolitana de Porto Alegre
RS	4306	Sudoeste Rio-grandense
RS	4307	Sudeste Rio-grandense
MS	5001	Pantaneais Sul Mato-grossense
MS	5002	Centro Norte de Mato Grosso do Sul
MS	5003	Leste de Mato Grosso do Sul
MS	5004	Sudoeste de Mato Grosso do Sul
MT	5101	Norte Mato-grossense
MT	5102	Nordeste Mato-grossense
MT	5103	Sudoeste Mato-grossense
MT	5104	Centro-Sul Mato-grossense
MT	5105	Sudeste Mato-grossense
GO	5201	Noroeste Goiano
GO	5202	Norte Goiano
GO	5203	Centro Goiano
GO	5204	Leste Goiano
GO	5205	Sul Goiano
DF	5301	Distrito Federal

Fonte: IBGE, 2009. Banco de Dados Agregados. Sistema de Download, Geociências, Organização, Divisão Territorial. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 23 fev. 2009.

ANEXO B – Microrregiões Geográficas Brasileiras

Tabela 6 - Microrregiões Geográficas

UF	CÓDIGO	NOME
RO	11001	Porto Velho
RO	11002	Guajará-Mirim
RO	11003	Ariquemes
RO	11004	Ji-Paraná
RO	11005	Alvorada D'Oeste
RO	11006	Cacoal
RO	11007	Vilhena
RO	11008	Colorado do Oeste
AC	12001	Cruzeiro do Sul
AC	12002	Tarauacá
AC	12003	Sena Madureira
AC	12004	Rio Branco
AC	12005	Brasiléia
AM	13001	Rio Negro
AM	13002	Japurá
AM	13003	Alto Solimões
AM	13004	Juruá
AM	13005	Tefé
AM	13006	Coari
AM	13007	Manaus
AM	13008	Rio Preto da Eva
AM	13009	Itacoatiara
AM	13010	Parintins
AM	13011	Boca do Acre
AM	13012	Purus
AM	13013	Madeira
RR	14001	Boa Vista
RR	14002	Nordeste de Roraima
RR	14003	Caracaraí
RR	14004	Sudeste de Roraima
PA	15001	Óbidos
PA	15002	Santarém
PA	15003	Almeirim
PA	15004	Portel
PA	15005	Furos de Breves

PA	15006	Arari
PA	15007	Belém
PA	15008	Castanhal
PA	15009	Salgado
PA	15010	Bragantina
PA	15011	Cametá
PA	15012	Tomé-Açu
PA	15013	Guamá
PA	15014	Itaituba
PA	15015	Altamira
PA	15016	Tucuruí
PA	15017	Paragominas
PA	15018	São Félix do Xingu
PA	15019	Parauapebas
PA	15020	Marabá
PA	15021	Redenção
PA	15022	Conceição do Araguaia
AP	16001	Oiapoque
AP	16002	Amapá
AP	16003	Macapá
AP	16004	Mazagão
TO	17001	Bico do Papagaio
TO	17002	Araguaína
TO	17003	Miracema do Tocantins
TO	17004	Rio Formoso
TO	17005	Gurupi
TO	17006	Porto Nacional
TO	17007	Jalapão
TO	17008	Dianópolis
MA	21001	Litoral Ocidental Maranhense
MA	21002	Aglomeracão Urbana de São Luís
MA	21003	Rosário
MA	21004	Lençóis Maranhenses
MA	21005	Baixada Maranhense
MA	21006	Itapecuru Mirim
MA	21007	Gurupi
MA	21008	Pindaré
MA	21009	Imperatriz
MA	21010	Médio Mearim

MA	21011	Alto Mearim e Grajaú
MA	21012	Presidente Dutra
MA	21013	Baixo Parnaíba Maranhense
MA	21014	Chapadinha
MA	21015	Codó
MA	21016	Coelho Neto
MA	21017	Caxias
MA	21018	Chapadas do Alto Itapecuru
MA	21019	Porto Franco
MA	21020	Gerais de Balsas
MA	21021	Chapadas das Mangabeiras
PI	22001	Baixo Parnaíba Piauiense
PI	22002	Litoral Piauiense
PI	22003	Teresina
PI	22004	Campo Maior
PI	22005	Médio Parnaíba Piauiense
PI	22006	Valença do Piauí
PI	22007	Alto Parnaíba Piauiense
PI	22008	Bertolândia
PI	22009	Floriano
PI	22010	Alto Médio Gurguéia
PI	22011	São Raimundo Nonato
PI	22012	Chapadas do Extremo Sul Piauiense
PI	22013	Picos
PI	22014	Pio IX
PI	22015	Alto Médio Canindé
CE	23001	Litoral de Camocim e Acaraú
CE	23002	Ibiapaba
CE	23003	Coreaú
CE	23004	Meruoca
CE	23005	Sobral
CE	23006	Ipu
CE	23007	Santa Quitéria
CE	23008	Itapipoca
CE	23009	Baixo Curu
CE	23010	Uruburetama
CE	23011	Médio Curu
CE	23012	Canindé
CE	23013	Baturité

CE	23014	Chorozinho
CE	23015	Cascavel
CE	23016	Fortaleza
CE	23017	Pacajus
CE	23018	Sertão de Cratêus
CE	23019	Sertão de Quixeramobim
CE	23020	Sertão de Inhamuns
CE	23021	Sertão de Senador Pompeu
CE	23022	Litoral de Aracati
CE	23023	Baixo Jaguaribe
CE	23024	Médio Jaguaribe
CE	23025	Serra do Pereiro
CE	23026	Iguatu
CE	23027	Várzea Alegre
CE	23028	Lavras da Mangabeira
CE	23029	Chapada do Araripe
CE	23030	Caririaçu
CE	23031	Barro
CE	23032	Cariri
CE	23033	Brejo Santo
RN	24001	Mossoró
RN	24002	Chapada do Apodi
RN	24003	Médio Oeste
RN	24004	Vale do Açu
RN	24005	Serra de São Miguel
RN	24006	Pau dos Ferros
RN	24007	Umarizal
RN	24008	Macau
RN	24009	Angicos
RN	24010	Serra de Santana
RN	24011	Seridó Ocidental
RN	24012	Seridó Oriental
RN	24013	Baixa Verde
RN	24014	Borborema Potiguar
RN	24015	Agreste Potiguar
RN	24016	Litoral Nordeste
RN	24017	Macaíba
RN	24018	Natal
RN	24019	Litoral Sul
PB	25001	Catolé do Rocha

PB	25002	Cajazeiras
PB	25003	Sousa
PB	25004	Patos
PB	25005	Piancó
PB	25006	Itaporanga
PB	25007	Serra do Teixeira
PB	25008	Seridó Ocidental Paraibano
PB	25009	Seridó Oriental Paraibano
PB	25010	Cariri Ocidental
PB	25011	Cariri Oriental
PB	25012	Curimataú Ocidental
PB	25013	Curimataú Oriental
PB	25014	Esperança
PB	25015	Brejo Paraibano
PB	25016	Guarabira
PB	25017	Campina Grande
PB	25018	Itabaiana
PB	25019	Umbuzeiro
PB	25020	Litoral Norte
PB	25021	Sapé
PB	25022	João Pessoa
PB	25023	Litoral Sul
PE	26001	Araripina
PE	26002	Salgueiro
PE	26003	Pajeú
PE	26004	Sertão do Moxotó
PE	26005	Petrolina
PE	26006	Itaparica
PE	26007	Vale do Ipanema
PE	26008	Vale do Ipojuca
PE	26009	Alto Capibaribe
PE	26010	Médio Capibaribe
PE	26011	Garanhuns
PE	26012	Brejo Pernambucano
PE	26013	Mata Setentrional Pernambucana
PE	26014	Vitória de Santo Antão
PE	26015	Mata Meridional Pernambucana
PE	26016	Itamaracá
PE	26017	Recife

PE	26018	Suape
PE	26019	Fernando de Noronha
AL	27001	Serrana do Sertão Alagoano
AL	27002	Alagoana do Sertão do São Francisco
AL	27003	Santana do Ipanema
AL	27004	Batalha
AL	27005	Palmeira dos Índios
AL	27006	Arapiraca
AL	27007	Traipu
AL	27008	Serrana dos Quilombos
AL	27009	Mata Alagoana
AL	27010	Litoral Norte Alagoano
AL	27011	Maceió
AL	27012	São Miguel dos Campos
AL	27013	Penedo
SE	28001	Sergipana do Sertão do São Francisco
SE	28002	Carira
SE	28003	Nossa Senhora das Dores
SE	28004	Agreste de Itabaiana
SE	28005	Tobias Barreto
SE	28006	Agreste de Lagarto
SE	28007	Propriá
SE	28008	Cotinguiba
SE	28009	Japaratuba
SE	28010	Baixo Cotinguiba
SE	28011	Aracaju
SE	28012	Boquim
SE	28013	Estância
BA	29001	Barreiras
BA	29002	Cotegipe
BA	29003	Santa Maria da Vitória
BA	29004	Juazeiro
BA	29005	Paulo Afonso
BA	29006	Barra
BA	29007	Bom Jesus da Lapa
BA	29008	Senhor do Bonfim
BA	29009	Irecê
BA	29010	Jacobina
BA	29011	Itaberaba

BA	29012	Feira de Santana
BA	29013	Jeremoabo
BA	29014	Euclides da Cunha
BA	29015	Ribeira do Pombal
BA	29016	Serrinha
BA	29017	Alagoinhas
BA	29018	Entre Rios
BA	29019	Catu
BA	29020	Santo Antônio de Jesus
BA	29021	Salvador
BA	29022	Boquira
BA	29023	Seabra
BA	29024	Jequié
BA	29025	Livramento do Brumado
BA	29026	Guanambi
BA	29027	Brumado
BA	29028	Vitória da Conquista
BA	29029	Itapetinga
BA	29030	Valença
BA	29031	Ilhéus-Itabuna
BA	29032	Porto Seguro
MG	31001	Unaí
MG	31002	Paracatu
MG	31003	Januária
MG	31004	Janaúba
MG	31005	Salinas
MG	31006	Pirapora
MG	31007	Montes Claros
MG	31008	Grão Mogol
MG	31009	Bocaiúva
MG	31010	Diamantina
MG	31011	Capelinha
MG	31012	Araçuaí
MG	31013	Pedra Azul
MG	31014	Almenara
MG	31015	Teófilo Otoni
MG	31016	Nanuque
MG	31017	Ituiutaba
MG	31018	Uberlândia
MG	31019	Patrocínio

MG	31020	Patos de Minas
MG	31021	Frutal
MG	31022	Uberaba
MG	31023	Araxá
MG	31024	Três Marias
MG	31025	Curvelo
MG	31026	Bom Despacho
MG	31027	Sete Lagoas
MG	31028	Conceição do Mato Dentro
MG	31029	Pará de Minas
MG	31030	Belo Horizonte
MG	31031	Itabira
MG	31032	Itaguara
MG	31033	Ouro Preto
MG	31034	Conselheiro Lafaiete
MG	31035	Guanhães
MG	31036	Peçanha
MG	31037	Governador Valadares
MG	31038	Mantena
MG	31039	Ipatinga
MG	31040	Caratinga
MG	31041	Aimorés
MG	31042	Piuí
MG	31043	Divinópolis
MG	31044	Formiga
MG	31045	Campo Belo
MG	31046	Oliveira
MG	31047	Passos
MG	31048	São Sebastião do Paraíso
MG	31049	Alfenas
MG	31050	Varginha
MG	31051	Poços de Caldas
MG	31052	Pouso Alegre
MG	31053	Santa Rita do Sapucaí
MG	31054	São Lourenço
MG	31055	Andrelândia
MG	31056	Itajubá
MG	31057	Lavras
MG	31058	São João Del Rei
MG	31059	Barbacena

MG	31060	Ponte Nova
MG	31061	Manhuaçu
MG	31062	Viçosa
MG	31063	Muriaé
MG	31064	Ubá
MG	31065	Juiz de Fora
MG	31066	Cataguases
ES	32001	Barra de São Francisco
ES	32002	Nova Venécia
ES	32003	Colatina
ES	32004	Montanha
ES	32005	São Mateus
ES	32006	Linhares
ES	32007	Afonso Cláudio
ES	32008	Santa Teresa
ES	32009	Vitória
ES	32010	Guarapari
ES	32011	Alegre
ES	32012	Cachoeiro de Itapemirim
ES	32013	Itapemirim
RJ	33001	Itaperuna
RJ	33002	Santo Antônio de Pádua
RJ	33003	Campos dos Goytacazes
RJ	33004	Macaé
RJ	33005	Três Rios
RJ	33006	Cantagalo-Cordeiro
RJ	33007	Nova Friburgo
RJ	33008	Santa Maria Madalena
RJ	33009	Bacia de São João
RJ	33010	Lagos
RJ	33011	Vale do Paraíba Fluminense
RJ	33012	Barra do Piraí
RJ	33013	Baía da Ilha Grande
RJ	33014	Vassouras
RJ	33015	Serrana
RJ	33016	Macacu-Caceribu
RJ	33017	Itaguaí
RJ	33018	Rio de Janeiro
SP	35001	Jales
SP	35002	Fernandópolis

SP	35003	Votuporanga
SP	35004	São José do Rio Preto
SP	35005	Catanduva
SP	35006	Auriflama
SP	35007	Nhandeara
SP	35008	Novo Horizonte
SP	35009	Barretos
SP	35010	São Joaquim da Barra
SP	35011	Ituverava
SP	35012	Franca
SP	35013	Jaboticabal
SP	35014	Ribeirão Preto
SP	35015	Batatais
SP	35016	Andradina
SP	35017	Araçatuba
SP	35018	Birigui
SP	35019	Lins
SP	35020	Bauru
SP	35021	Jaú
SP	35022	Avaré
SP	35023	Botucatu
SP	35024	Araraquara
SP	35025	São Carlos
SP	35026	Rio Claro
SP	35027	Limeira
SP	35028	Piracicaba
SP	35029	Pirassununga
SP	35030	São João da Boa Vista
SP	35031	Moji Mirim
SP	35032	Campinas
SP	35033	Amparo
SP	35034	Dracena
SP	35035	Adamantina
SP	35036	Presidente Prudente
SP	35037	Tupã
SP	35038	Marília
SP	35039	Assis
SP	35040	Ourinhos
SP	35041	Itapeva
SP	35042	Itapetininga

SP	35043	Tatuí
SP	35044	Capão Bonito
SP	35045	Piedade
SP	35046	Sorocaba
SP	35047	Jundiá
SP	35048	Bragança Paulista
SP	35049	Campos do Jordão
SP	35050	São José dos Campos
SP	35051	Guaratinguetá
SP	35052	Bananal
SP	35053	Paraibuna/Paraitinga
SP	35054	Caraguatatuba
SP	35055	Registro
SP	35056	Itanhaém
SP	35057	Osasco
SP	35058	Franco da Rocha
SP	35059	Guarulhos
SP	35060	Itapeccerica da Serra
SP	35061	São Paulo
SP	35062	Mogi das Cruzes
SP	35063	Santos
PR	41001	Paranavaí
PR	41002	Umuarama
PR	41003	Cianorte
PR	41004	Goioerê
PR	41005	Campo Mourão
PR	41006	Astorga
PR	41007	Porecatu
PR	41008	Floraí
PR	41009	Maringá
PR	41010	Apucarana
PR	41011	Londrina
PR	41012	Faxinal
PR	41013	Ivaiporã
PR	41014	Assaí
PR	41015	Cornélio Procópio
PR	41016	Jacarezinho
PR	41017	Ibaiti
PR	41018	Wenceslau Braz
PR	41019	Telêmaco Borba

PR	41020	Jaguariaíva
PR	41021	Ponta Grossa
PR	41022	Toledo
PR	41023	Cascavel
PR	41024	Foz do Iguaçu
PR	41025	Capanema
PR	41026	Francisco Beltrão
PR	41027	Pato Branco
PR	41028	Pitanga
PR	41029	Guarapuava
PR	41030	Palmas
PR	41031	Prudentópolis
PR	41032	Irati
PR	41033	União da Vitória
PR	41034	São Mateus do Sul
PR	41035	Cerro Azul
PR	41036	Lapa
PR	41037	Curitiba
PR	41038	Paranaguá
PR	41039	Rio Negro
SC	42001	São Miguel do Oeste
SC	42002	Chapecó
SC	42003	Xanxerê
SC	42004	Joaçaba
SC	42005	Concórdia
SC	42006	Canoinhas
SC	42007	São Bento do Sul
SC	42008	Joinville
SC	42009	Curitibanos
SC	42010	Campos de Lages
SC	42011	Rio do Sul
SC	42012	Blumenau
SC	42013	Itajaí
SC	42014	Ituporanga
SC	42015	Tijucas
SC	42016	Florianópolis
SC	42017	Tabuleiro
SC	42018	Tubarão
SC	42019	Criciúma
SC	42020	Araranguá

RS	43001	Santa Rosa
RS	43002	Três Passos
RS	43003	Frederico Westphalen
RS	43004	Erechim
RS	43005	Sananduva
RS	43006	Cerro Largo
RS	43007	Santo Ângelo
RS	43008	Ijuí
RS	43009	Carazinho
RS	43010	Passo Fundo
RS	43011	Cruz Alta
RS	43012	Não-Me-Toque
RS	43013	Soledade
RS	43014	Guaporé
RS	43015	Vacaria
RS	43016	Caxias do Sul
RS	43017	Santiago
RS	43018	Santa Maria
RS	43019	Restinga Seca
RS	43020	Santa Cruz do Sul
RS	43021	Lajeado-Estrela
RS	43022	Cachoeira do Sul
RS	43023	Montenegro
RS	43024	Gramado-Canela
RS	43025	São Jerônimo
RS	43026	Porto Alegre
RS	43027	Osório
RS	43028	Camaquã
RS	43029	Campanha Ocidental
RS	43030	Campanha Central
RS	43031	Campanha Meridional
RS	43032	Serras de Sudeste
RS	43033	Pelotas
RS	43034	Jaguarão
RS	43035	Litoral Lagunar
MS	50001	Baixo Pantanal
MS	50002	Aquidauana
MS	50003	Alto Taquari
MS	50004	Campo Grande
MS	50005	Cassilândia

MS	50006	Paranaíba
MS	50007	Três Lagoas
MS	50008	Nova Andradina
MS	50009	Bodoquena
MS	50010	Dourados
MS	50011	Iguatemi
MT	51001	Aripuanã
MT	51002	Alta Floresta
MT	51003	Colíder
MT	51004	Parecis
MT	51005	Arinos
MT	51006	Alto Teles Pires
MT	51007	Sinop
MT	51008	Paranatinga
MT	51009	Norte Araguaia
MT	51010	Canarana
MT	51011	Médio Araguaia
MT	51012	Alto Guaporé
MT	51013	Tangará da Serra
MT	51014	Jauru
MT	51015	Alto Paraguai
MT	51016	Rosário Oeste
MT	51017	Cuiabá
MT	51018	Alto Pantanal
MT	51019	Primavera do Leste
MT	51020	Tesouro
MT	51021	Rondonópolis
MT	51022	Alto Araguaia
GO	52001	São Miguel do Araguaia
GO	52002	Rio Vermelho
GO	52003	Aragarças
GO	52004	Porangatu
GO	52005	Chapada dos Veadeiros
GO	52006	Ceres
GO	52007	Anápolis
GO	52008	Iporá
GO	52009	Anicuns
GO	52010	Goiânia
GO	52011	Vão do Paranã
GO	52012	Entorno de Brasília

GO	52013	Sudoeste de Goiás
GO	52014	Vale do Rio dos Bois
GO	52015	Meia Ponte
GO	52016	Pires do Rio
GO	52017	Catalão
GO	52018	Quirinópolis
DF	53001	Brasília

Fonte: IBGE, 2009. Banco de Dados Agregados. Sistema de Download, Geociências, Organização, Divisão Territorial. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 23 fev. 2009.