

Rodrigo Soldi

Desafios para a construção do planejamento regional no Brasil e na Itália



Editora
Mackenzie



Desafios para a construção do planejamento regional no Brasil e na Itália



Coleção Saberes em Tese, 8

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

Reitor: Benedito Guimarães Aguiar Neto

Vice-reitor: Marcel Mendes

DECANATO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Decano: Helena Bonito Pereira

EDITORA DA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

Conselho Editorial

Helena Bonito Pereira (*Presidente*)

José Francisco Siqueira Neto

Leila Figueiredo de Miranda

Luciano Silva

Maria Cristina Triguero Veloz Teixeira

Maria Lucia Marcondes Carvalho Vasconcelos

Moises Ari Zilber

Valter Luís Caldana Júnior

Wilson do Amaral Filho

COLEÇÃO SABERES EM TESE

Diretor: Benedito Guimarães Aguiar Neto

Rodrigo Soldi

Desafios para a construção do planejamento regional no Brasil e na Itália

© 2014 Rodrigo Soldi

Todos os direitos reservados à Universidade Presbiteriana Mackenzie.
Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma
sem a prévia autorização da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Coordenadora de produção editorial: Joana Figueiredo
Produtora editorial: Jéssica Dametta

Capa e projeto gráfico: Alberto Mateus
Diagramação: Crayon Editorial
Preparação de texto: Carlos Villarruel
Revisão: Eugênia Pessotti e Hebe Ester Lucas

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Soldi, Rodrigo

Desafios para a construção do planejamento regional no
Brasil e na Itália / Rodrigo Soldi. -- 1. ed. -- São Paulo : Editora
Mackenzie, 2014. -- (Coleção saberes em tese ; v. 8)

Bibliografia

ISBN: 978-85-8293-055-7

1. Administração pública 2. Brasil – Planejamento regional
3. Direito econômico 4. Itália – Planejamento regional I. Título.
II. Série.

14-10555

CDU-34:336:33 (81) (45)

Índice para catálogo sistemático:

1. Planejamento regional : Brasil e Itália :
Direito econômico 34:336:33 (81) (45)

EDITORA MACKENZIE
Rua da Consolação, 930
Edifício João Calvino, 7ª andar
São Paulo – SP – CEP 01302-907
Tel.: (5511) 2114-8774
editora@mackenzie.br
www.mackenzie.br/editora.html

Como adquirir o livro:
Livraria Mackenzie
Tel.: (5511) 2766-7027
livraria@mackenzie.br

Livraria virtual
www.livraria.mackenzie.br

À minha mãe, Maria José, pelo apoio e incentivo, transmitindo-me otimismo durante os escolhos em meus labores profissionais. Aos meus irmãos, Andrea e Marcelo, que me incentivaram, embora tivessem, em muitas ocasiões, a ausência de minha companhia. Aos meus amigos e, em especial, ao saudoso João Carlos de Miranda de Sá e Benevides, que foi o primeiro a estimular-me nesta empreitada, mas, em razão dos caminhos da vida, não pôde vê-la concluída.

O bicho

*Vi ontem um bicho
Na imundície do pátio
Catando comida entre os detritos.*

*Quando achava alguma coisa,
Não examinava nem cheirava:
Engolia com voracidade.*

*O bicho não era um cão,
Não era um gato,
Não era um rato.*

O bicho, meu Deus, era um homem.

MANUEL BANDEIRA

Sumário

SOBRE O AUTOR	13
APRESENTAÇÃO	
<i>Gilberto Bercovici</i>	15
INTRODUÇÃO.	19
PARTE I	
O DESENVOLVIMENTO SOB A PERSPECTIVA DO ESTADO E DA CONSTITUIÇÃO	31
CAPÍTULO 1	
O Estado social nas constituições brasileira e italiana	33
CAPÍTULO 2	
Desenvolvimento nas ordens constitucionais brasileira e italiana.	65
CAPÍTULO 3	
O planejamento nos Estados brasileiro e italiano	85
PARTE II	
AS REGIÕES ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS E ITALIANAS	157

CAPÍTULO 4	
Formas de Estado e estruturas administrativas diversas: reflexão sobre o papel estatal na redução das desigualdades regionais	161
CAPÍTULO 5	
A região administrativa italiana: fases históricas	177
CAPÍTULO 6	
A importância da região administrativa na Constituição Federal brasileira.	199
CAPÍTULO 7	
As superintendências de desenvolvimento regional no Brasil	207
CAPÍTULO 8	
Cassa del Mezzogiorno: reflexos jurídicos da Lei nº 488/92 na estrutura administrativa regional	229
CAPÍTULO 9	
A introdução do princípio do federalismo administrativo pela Lei nº 59/97: avanço ou retrocesso?	247
CAPÍTULO 10	
A relevância da organização administrativa para a construção do planejamento regional	269
PARTE III	
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DOS GOVERNOS BRASILEIRO E ITALIANO	295
CAPÍTULO 11	
O plano de desenvolvimento regional em curso na Itália	297
CAPÍTULO 12	
O planejamento do desenvolvimento regional no Brasil	309
CAPÍTULO 13	
O balanço dos planos em curso no Brasil e na Itália e o descompasso da estrutura administrativa.	355

CAPÍTULO 14

Os textos dos planos e programas: base jurídica
da norma de decisão das políticas públicas. 423

CAPÍTULO 15

O desenvolvimento regional no Brasil continua
a ser uma utopia ou pode ser uma realidade? 431

CONCLUSÃO 441

REFERÊNCIAS. 463

Sobre o autor

Rodrigo Soldi é doutor e mestre em Direito Político e Econômico e especialista em Direito Constitucional pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Ocupa, desde 2003, o cargo de advogado da União, em atividade na Consultoria Jurídica da União em São José dos Campos, São Paulo. É membro do Grupo de Pesquisa “Direito e Democracia na Teoria Política Contemporânea” da UPM, e sua pesquisa tem como interesse as áreas de Sociologia Jurídica, Filosofia do Direito e Teoria Política.

Apresentação

A Constituição de 1988 tentou recuperar o planejamento regional e a preocupação com o desenvolvimento nacional equilibrado, incluindo, ao lado da superação do subdesenvolvimento (art. 3º, II), a redução das desigualdades regionais e sociais como um objetivo da República e um princípio da ordem econômica constitucional (arts. 3º, III, e 170, VII). No entanto, a política prevista no texto constitucional não teve êxito, graças à falta de mobilização social e à crise econômica. Apesar das idas e vindas do pós-1988 em relação às desigualdades regionais, isso não significa que a questão regional tenha deixado de existir ou que o desenvolvimento regional tenha perdido sua importância.

Há dois tipos de desenvolvimento regional. Um diz respeito às políticas regionais de desenvolvimento regional, cujas ações são restritas às chamadas “regiões-problema”, realizadas por meio de órgãos criados especialmente para isso. Essa é a política levada a cabo até hoje no Brasil. O outro tipo de política é a política nacional de desenvolvimento regional, orientada para todo o país, sob a responsabilidade de instituições específicas, mas coordenadas nacionalmente.

Todas as regiões brasileiras possuem áreas e setores socialmente atrasados e com dificuldades de integração no sistema econômico nacional. As áreas miseráveis e atrasadas do Sul, Sudeste e Centro-Oeste devem ter a mesma prioridade que o Norte e o

Nordeste para o desenvolvimento nacional. Mas, por mais que hoje seja comum a afirmação equivocada de que não existiria mais a questão regional, apenas a questão nacional, deve-se levar em conta que todo problema nacional tem reflexos e condicionantes regionais, que exigem soluções diferenciadas. A integração econômica nacional eliminou as “economias regionais”, mas não promoveu a homogeneização social, nem a integração da maioria da população no processo de desenvolvimento. Não por acaso, as desigualdades regionais se expressam de maneira mais marcante justamente nos indicadores sociais.

Uma política nacional de desenvolvimento regional exige uma presença ativa e coordenadora do Estado nacional (não apenas do governo federal), portanto é algo que desapareceu das considerações governamentais com o neoliberalismo. A opção do Brasil não é se integrar na globalização ou se isolar de modo autárquico. A questão fundamental é se a integração dar-se-á a partir dos objetivos nacionais ou se levará o país à fragmentação. Diante dos desafios e das ameaças trazidos pela globalização, o esforço de coordenação, articulação e cooperação de todos os níveis de governo do Brasil para o desenvolvimento e a superação das desigualdades regionais é tão ou mais importante do que o ocorrido na década de 1950, quando Celso Furtado propôs a alternativa inovadora da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Jurista crítico e bem consciente dessas questões, Rodrigo Soldi traz em *Desafios para a construção do planejamento regional no Brasil e na Itália* uma importante contribuição para a compreensão da difícil elaboração de uma política de desenvolvimento regional no Brasil. Resultado de sua tese de doutorado, defendida com brilhantismo na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, e a qual tive o privilégio de poder orientar, a pesquisa de Soldi foi elaborada com rigor, profundidade e verdadeira paixão pelo seu objeto de estudo. Todos os principais

aspectos do tema regional são tratados detalhadamente, com a comparação importantíssima da política brasileira com a política italiana de combate às desigualdades regionais, simbolizada pela emblemática Cassa del Mezzogiorno. O autor não se contenta com o discurso instrumentalista da garantia formal do texto constitucional, nem com suas derivações judicializantes, como a “doutrina da efetividade”, dominante em boa parte dos nossos cursos jurídicos. Optar por essa alternativa seria um caminho muito fácil e nos privaria de um trabalho que consegue trazer uma série nova de indagações concretas sobre a questão regional no Brasil e na Itália, para além dos formalismos. Com a publicação deste livro, ganhamos todos uma reflexão fundamental sobre os impasses e as possibilidades do nosso complexo processo de combate às desigualdades regionais e de superação do subdesenvolvimento.

GILBERTO BERCOVICI
em abril de 2014

DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL E NA ITÁLIA apresenta um estudo comparativo sobre o planejamento de desenvolvimento nos Estados brasileiro e italiano. A escolha do tema partiu de duas justificativas: as similaridades das desigualdades regionais existentes nos dois países e a criação da Superintendência de Desenvolvimento Regional, em 1960, inspirada no modelo italiano de autarquia regional, empregada na década de 1950.

Respeitando as características políticas e econômicas de organização de cada Estado, o livro propõe-se a refletir juridicamente se os atuais planos do Governo Federal de desenvolvimento regional atendem aos objetivos traçados na Constituição de 1988.

A publicação desta obra contribui para o debate sobre o papel do Estado na redução das desigualdades regionais e sobre a difícil elaboração de uma política de desenvolvimento regional no Brasil, assunto sempre em evidência nas principais mesas de discussões do país.

