

O PLANEJAMENTO ESTATAL E A REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

*Giovani CLARK**

*Anna Carolina Gomes dos REIS***

RESUMO

O tema região Metropolitana tem sido cada vez mais sido alvo de estudo, debate e crítica, tanto no meio acadêmico quanto pelos gestores públicos. Enfrentar a questão metropolitana com seus desafios e sua institucionalização, pela ótica do Direito, é o principal objetivo deste trabalho. O presente artigo pretende apresentar o tratamento jurídico dado à questão, sobretudo no que diz respeito ao Planejamento, mecanismo este que é entendido como a mola propulsora para efetivação dos objetivos e finalidades da Constituição Brasileira de 1988. Tratar-se-á do planejamento e da institucionalização da região metropolitana de Belo Horizonte, localizada no Estado de Minas Gerais, considerada uma das maiores e mais “desenvolvidas” metrópoles do Brasil. Sob a ótica da Constituição e dos princípios da ordem Econômica (artigo 170 e seguintes da Carta Magna de 1988), o Planejamento é descrito como ação do Estado no domínio econômico para promover a dignidade da pessoa humana, os direitos sociais, políticos, econômicos e tantos outros descritos em nossa Carta Maior. Esta ação, pautada na construção participada, via intervenção combinada e/ou intervenção contratual, é fundamental para a promoção do desenvolvimento equilibrado da região Metropolitana de Belo

* Professor de Direito Econômico da Faculdade de Direito da UFMG. Professor da Pós-Graduação da PUC - Minas. Doutor em Direito Econômico, Diretor-Presidente da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE).

Email: gclark@pucminas.br

** Aluna do Curso de Mestrado em Direito Público da PUC - Minas. Especialista em Direito Processual. Membro da Fundação Brasileira de Direito Econômico. Email: anna.dosreis@yahoo.com.br

Horizonte, região esta historicamente marcada por um processo de exclusão socioeconômica em face da priorização de políticas voltadas para satisfação de interesses do poder econômico privado, em detrimento da dita região Metropolitana e das suas populações.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição Econômica. Planejamento Estatal. Região Metropolitana. Desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

O presente artigo faz uma breve leitura sobre o Instituto do Planejamento, técnica de intervenção, tomando como parâmetro a institucionalização da região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e a determinação constitucional de se efetuar um planejamento adequado, para aquele tipo de espaço territorial e social, conforme a “*ideologia constitucionalmente adotada*”, expressão adotada pelo Professor Washington Peluso Albino de Souza (2005, p. 28), a fim de enfrentar as suas múltiplas dificuldades.

Compreender a importância de adoções de técnicas de intervenção do Estado na gestão metropolitana no contexto atual é fundamental, haja vista que são nestes locais onde se encontram 36% da população brasileira, ou seja, 70,6 milhões de habitantes concentrados em 15 regiões metropolitanas (IBGE, 2009). No caso específico da região metropolitana de Belo Horizonte, nela se encontra 25% da população do Estado de Minas Gerais, ou seja, 5,3 milhões de habitantes.

No próprio Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, criado pela Lei Estadual n. 15.032 de 20/01/2004 e atualizado pela Lei 17.007 de 28/09/2007, há o reconhecimento das dificuldades enfrentadas pelo governo Estadual e pela sociedade, na adoção de políticas eficazes em face do crescimento urbano acelerado nas últimas décadas e da consolidação dos espaços cornubados e complexos.

É inegável que é nas Metrôpoles que se encontram a constituição, o crescimento e o movimento significativo das atividades econômicas e sociais brasileiras. Contudo, também é certo, que esta concentração dos meios de produção, da circulação e dos empregos, tem gerado profundas discrepâncias entre os municípios, os Estados-

Membros e dentro das próprias regiões metropolitanas, resultando em maximização das desigualdades regionais e sociais.

Temos, portando, um processo e um quadro urbanístico totalmente contraditório, de um lado, têm-se a produção de riqueza, a priorização de investimentos públicos e privados; de outro, a perda da qualidade de vida, a dilatação da pobreza e a concentração de renda.

Diante desta realidade, ao Estado não cabe outra alternativa senão planejar, ou seja, deve-se se buscar a ação estatal, a fim de permitir a revisão dos efeitos perversos da acumulação de riquezas e das políticas neoliberais reguladoras excludentes. Atendendo, assim, aos objetivos do Estado Democrático de Direito, bem com o exercício dos direitos individuais e sociais previstos na Constituição brasileira de 1988.

O presente artigo é composto de quatro seções, a saber: o primeiro contextualiza o tema apontando alguns aspectos históricos da formação da metrópole Belo Horizonte, da sua institucionalização e de seu processo de gestão. Faz ainda, uma apresentação do tema (região metropolitana) na Constituição do Estado de Minas Gerais de 21/09/1989, tecendo uma breve análise da Lei Complementar Estadual n.º 88 de 12/01/2006, das Leis Complementares Estaduais n. 89 de 12/01/2006 e n. 107 de 12/01/2009, e da Lei mineira n. 15.032/2004 (cria o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado), bem como o Decreto Estadual de n. 44.602 de 22/08/2007, que juntas integram os principais instrumentos normativos que o Estado de Minas Gerais possui sobre o assunto, com o objetivo de regular a criação, o planejamento e a gestão das regiões Metropolitanas do citado Estado, em especial a de Belo Horizonte.

Na segunda seção, apresentamos uma análise da correlação entre Planejamento Estatal e a região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), no que diz respeito à existência de planejamentos na história da gestão destas regiões e as incoerências desse sistema.

Em seguida, a terceira seção, versa-se sobre tratamento jurídico do planejamento em face da Constituição de 1988, principalmente a partir da Ordem Econômica e Financeira (art. 170 a 192), oferecendo alguns elementos dessa realidade, terminando por demonstrar a

importância de uma efetiva ação do Estado, mediante a técnica de planejar.

Por fim, adentramos à quarta seção, na qual abordamos objetivamente as formas de intervenções planejadas consideradas adequadas a realidade das metrópoles, almejando favorecer o desenvolvimento socioeconômico, a efetivação dos direitos fundamentais e dos objetivos da Federação brasileira positivados na Constituição de 1988.

Apoiamos nossos estudos e pesquisas nas obras dos cultores do Direito Econômico, especificamente nos ensinamentos do Professor Washington Peluso Albino de Souza, sem desprezar outros autores, já que nossa abordagem pretende versar o planejamento estatal da região metropolitana, no caso de Belo Horizonte, pela ótica de sua criação institucional e legal, com vistas ao desenvolvimento econômico e social, de forma circunscrita ao referido ramo da Ciência do Direito.

1. ASPECTOS GERAIS DE REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE.

A região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi institucionalizada pela primeira vez, através da Lei Complementar Federal, nº 14 de 08/06/1973. Contudo, a interação entre a capital Mineira e os municípios limítrofes já era plenamente visível desde a década de 40. Vindo a sedimentar nas décadas de 50 a 60, com o incremento do processo de industrialização mineira e o “boom” demográfico da região Metropolitana de Belo Horizonte, onde neste período, passou de 500 mil habitantes para 1,5 milhão (MENDONÇA, 2003, p. 36).

A necessidade da criação da referida região metropolitana, já se fazia presente na vida dos munícipes, dado o grau de interação dos primeiros municípios a integrarem a metrópole. Todavia este processo já nasceu contraditório e excludente.

Desde o início do processo de industrialização mineira, houve nítida preferência de investimentos na cidade de Belo Horizonte, sob a justificativa dela ser o centro da metrópole e, por tanto deveria ser o centro das atividades econômicas, das decisões políticas, dos serviços públicos e da fixação de infra-estrutura.

Como se não bastasse, dentro da própria cidade de Belo Horizonte, esta discrepância era talvez mais visível, com a criação das periferias e dos famosos conjuntos habitacionais. Conjuntos construídos conforme a vontade do capital imobiliário, sob as justificativas de receber a população vinda do interior, sob o pretexto de diminuir a concentração populacional e sob a expectativa de reduzir os índices de desemprego em áreas da cidade.

O Estado, por medida de conveniência e no intuito de propiciar o desenvolvimento do capitalismo sem bloquear o livre funcionamento do mercado, adotou uma postura, quase que paralisante, diante das reais necessidades socioeconômicas da metrópole.

No final da década de 80, tem como resultado as periferias e cidades periféricas a Belo Horizonte com elevado número de construções ilegais, segregação residencial, ausência de urbanização compatível, saneamento básico insuficiente, destruição ecológica, e ainda, serviços públicos precários ou inexistentes em alguns espaços urbanos.

Na década de 90, diante da herança de desigualdades sociais articuladas com as políticas neoliberais de regulação (SOUZA, 2005), do enfraquecimento do Estado, da sobreposição e do fortalecimento dos donos do poder econômico, a região metropolitana de Belo Horizonte se tornou densamente vulnerável, os seus bairros periféricos foram os mais precarizados, fazendo com que o desemprego, a violência e a favelização se tornassem “irreversíveis”.

... a dinâmica socioeconômica da RMBH, foi alterada dramaticamente nos anos de 1990, seja pelo processo de privatização das empresas estatais, pela maior abertura comercial, pela crise fiscal do setor público, pelos programas de estabilização, valorização cambial entre 1994 e 1999, pelas elevadas taxas de juros e, conseqüentemente baixo crescimento econômico. (...) As áreas mais atingidas socialmente foram os vetores oeste (região mais industrializada) e norte (onde prevalecem cidades-dormitórios), os quais apresentaram expressivo crescimento do desemprego, da informalidade e da criminalidade. (MENDONÇA E GODINHO, 2009, p.06)

A centralização da metrópole à cidade de Belo Horizonte, também contribuiu sobremaneira para concentração de renda, aumento

da desigualdade social em relação à moradia, educação e saúde. Ou seja, uma violência aos direitos fundamentais do cidadão ditados pela Constituição de 1988.

Percebe-se, na caótica formação da metrópole Belo Horizontina, o Estado mineiro se mostrou impotente para administrá-la e atender os anseios dos “cidadãos metropolitanos”. Ocorrendo também a incapacidade do Estado de promover o planejamento à luz dos princípios Constitucionais, que poderia garantir o desenvolvimento sustentável da dita região metropolitana (art. 25, parágrafo terceiro da Constituição da República do Brasil).

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, alterada pela Emenda Constitucional de n. 65 de 25/11/2004, versou, logicamente, sobre a região metropolitana dentro dos parâmetros da Constituição de 1988, fixando o que considera região metropolitana, exigindo o seu planejamento integrado, estabelecendo a sua estrutura institucional e definindo interesse comum. Vejamos:

Art. 45 - Considera-se região metropolitana o conjunto de Municípios limítrofes que apresentam a ocorrência ou a tendência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente por parte dos entes públicos nela atuantes.

Art. 46 - Haverá em cada região metropolitana:

I- uma Assembléia Metropolitana;

II - um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano;

II - uma Agência de Desenvolvimento, com caráter técnico executivo;

IV - um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

V — um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Art. 43 - Considera-se função pública de interesse comum a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um Municipal isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana.

§1º - A gestão de função pública de interesse comum será unificada. (MINAS GERAIS, 2004)

Obviamente, a Região Metropolitana de Belo Horizonte é gerida pelo Estado de Minas Gerais, que por sua vez ampliou o número

de Municípios integrantes, através da Lei Complementar Estadual n.º 89/2006 e deixou a referida metrópole com a atual composição de 34 municípios integrantes.

Ademais, a Lei Complementar mineira n. 88/2006, versa sobre o planejamento e a gestão da RMBH, ficando as complexas missões a cargo da Assembléia Metropolitana, do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e da Agência de Desenvolvimento Metropolitano.

A participação dos Municípios se dá principalmente no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, mas devemos atentar ao fato, que embora a estrutura da RMBH, seja de 34 municípios, o artigo 5º da referida Lei Complementar n. 88/2006, prevê a participação direta de apenas 6(seis) municípios, sendo que Belo Horizonte, Contagem e Betim, devem obrigatoriamente participar do conselho, restando apenas 3(três) vagas a ser disputada entre os outros 31 Municípios.

A lei Complementar de Minas Gerais n. 88/2006, tem como objetivo principal o planejamento integrado das várias áreas de interesse como: saúde, educação, meio ambiente, saneamento básico, desenvolvimento sócio econômico e realização de programas e projetos. Certamente têm-se aqui uma incoerência, como promover um planejamento integrado de 34 municípios, se, em tese, 28 municípios são excluídos do processo deliberativo.

A referida Lei Estadual prevê ainda a criação de uma Agência de Desenvolvimento Metropolitano de caráter técnico e executivo. Esta agência foi criada mediante Lei Complementar mineira de n. 107 de 12 de janeiro de 2009, para fins de, segundo artigo 1ª da referida lei: *“planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH - e apoio à execução de funções públicas de interesse comum, com autonomia administrativa e financeira”* (MINAS GERAIS, 2010, p. 101).

Até a presente data a única medida tomada para implementar a Agência foi à nomeação dos cargos diretivos e seus respectivos

salários. Nada foi realizado, qualquer ato no que tange a realização técnica do planejamento metropolitano.

Frisamos que em toda a história de existência da metrópole, vários órgãos foram implantados para atender as finalidades da criação da RMBH, contudo todos acabaram por serem extintos em face da completa inatividade destes órgãos, seja pela prestação de ações insuficientes ou por serem incapazes de planejar e executar suas funções.

Utilizando as palavras do Professor Giovanni Clark, no livro “Questões Polêmicas de Direito Econômico” (SOUZA E CLARK, 2008, p. 47), no capítulo o “fetiche das leis”, no âmbito da região metropolitana temos o “fetiche dos órgãos.” Percebemos que os poderes públicos criam órgãos ao sabor da conveniência estatal e do poder econômico privado, pondo sobre eles todas as expectativas de planejamento, normatização e realização de projetos. É como se por apenas em um lance de mágica, com a mera criação de órgãos, os problemas da região metropolitana pudessem ser resolvidos.

O desafio de planejar a metrópole é reconhecido na Lei mineira n. 15.032/2004, o chamado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, mas os objetivos deste planejar, todavia, não são nada animadores. Segundo consta no referido documento, são considerados um dos principais objetivos do “planejamento metropolitano” “fortalecer a cidade-pólo e promover o seu desenvolvimento”. Percebemos assim, mais uma vez, em um círculo vicioso, que a idéia de políticas públicas recai sobre a cidade pólo (a capital).

A metrópole Belo Horizonte apesar de ter encontrado, a partir do ano 2000 (ANDRADE, 2009, p.18), uma pequena estabilidade quanto à densidade populacional, ainda esbarra com sérios problemas de desenvolvimento econômico e desigualdade social, em virtude da ausência de planejamento e da inexistência da consciência metropolitana.

Desde a formação da RMBH, o que se percebe é a adoção de medidas de políticas econômicas com resultados limitados, concentradores e elitista, constituindo uma sumária exclusão da maioria dos municípios do processo deliberativo e dos frutos daquelas.

A dificuldade de pensar a região metropolitana como um “todo” e não apenas a capital, e ainda, a institucionalização da subserviência dos demais municípios à Belo Horizonte, consolida o nosso sistema violador de direitos básicos do homem previstos nos artigos 5º ao 7º da nossa Constituição.

2. PLANEJAMENTO ESTADUAL E A REGIÃO METROPOLITANA

Ao discorrer sobre o tema “metrópole”, no caso específico da Metrópole de Belo Horizonte, é inevitável falar sobre o instituto do planejamento na Constituição de 1988, como imprescindíveis a realização do nosso desenvolvimento social e econômico.

Apesar de ser amplamente fixado pela Constituição de 1988 como pressupostos para se atingir seus objetivos constitucionais, o Planejamento é freqüentemente desprezado pelos governantes e pela própria Ciência do Direito.

Planejamento é definido por SOUZA (2005, p. 376), como *“ato político para efetivar a intervenção do Estado no domínio Econômico”*. Ensina o mestre Washington Peluso Albino de Souza:

(...) Planejamento (...) constitui-se o “o ato de planejar” e prende-se essencialmente a idéia de racionalizar o emprego de meios disponíveis para deles retirar os efeitos mais favoráveis. Seu conceito está intimamente ligado no sentido do que seja econômico, visto como este traduz o intuito de obter maior vantagem do emprego de meios escasso, para sua consecução. (SOUZA, 2005, p. 372)

Ainda sobre o Planejamento, o Prof. Eros Roberto Grau escreve:

O planejamento consiste na aplicação de técnicas de previsão e pressuposição da ação coordenada do Estado como um todo, no intuito de realizar fins previamente definidos da forma mais completa e rápida possível. Em suma, é uma atividade-meio para o alcance de objetivos estatais, o que se expressa documentalmente em um ‘plano’, o qual contempla as metas e os meios de ação, sendo um método de intervenção nas atividades econômicas com vistas à sua ordenação para melhor funcionamento da ordem social.(GRAU, 1978, p. 25)

O “problema” de planejar a metrópole de forma integrada é histórico, a começar pela sua Instituição em 1973, mediante a Lei Complementar Federal, n.º 14, que na forma tipicamente brasileira, impôs, a União, a formação de metrópoles sem considerar a realidade socioeconômica e o nível de integração de cada região.

No caso da região Belo Horizonte, apesar de grande parte dos municípios terem um grau de interação acentuado, existiram exemplos de distorções, como é o caso da inclusão da cidade de Caeté como município integrante da metrópole, cujo motivo foi o simples fato desta cidade ser o local onde residiram dois ex-governadores do Estado de Minas Gerais: João Pinheiro e Israel Pinheiro. De fato, a cidade de Caeté não tinha o perfil para ser incluída na RMBH, mas seria interessante ter “status” de pertencer à metrópole.

Ainda hoje, temos distorções, como são exemplos: a inclusão dos Municípios de Nova União (cidade 100% rural), Baldim e Rio Manso, como integrantes da referida região metropolitana, cujo os graus de interação são considerados “muito baixo” e as condições sociais “ruim”, segundo dados do *Observatório das Metrópoles*, colhidos em 2004 (ANDRADE, 2009, p.31). É neste quadro incoerente, que se encontra a região metropolitana de Belo Horizonte, onde a tarefa de planejar é cada vez mais difícil e necessária a fim de termos um efetivo desenvolvimento.

Criada sob a égide do período militar de 1964 a 1985, o planejamento inicial das regiões metropolitanas brasileiras foi marcado pela mera regulação do espaço territorial, em atendimento ao capital imobiliário e a indústria do consumo, sem considerar o impacto social a ser causado posteriormente, ou seja, a segregação residencial e a estratificação social.

A ação estatal no referido período autoritário fortaleceu os efeitos da regulamentação, ficando evidente no âmbito da Região Metropolitana de Belo Horizonte e as demais regiões brasileiras, dada a alta densidade demográfica, a centralização de investimentos e um (des)planejamento sócio econômico perverso. Posteriormente, embora desvalorizado pela ideologia neoliberal reguladora dos anos 90, o ato

de planejar passou a se tornar, no século XXI, um importante meio capaz de promoção do desenvolvimento integrado das Metrôpoles.

Aqui devemos relevar a importância do planejamento como pressuposto de eficácia para qualquer plano, que é a peça técnica do planejamento. Ao planejar, a metrópole mapeia-se a realidade social e econômica e traçam-se metas e objetivos que favorecerão o desenvolvimento sustentável da região.

A falta de um planejamento ou seu desvirtuamento traz uma série de prejuízos para sociedade, uma vez que o instrumento realizador dos direitos fundamentais se transforma em mecanismo de favorecimento às elites políticas e econômicas.

Ademais, no planejamento da região Metropolitana, os Municípios integrantes terão que ter a possibilidade de diminuir as suas desigualdades e promover relações produtivas e sociais solidárias entre eles, buscando o desenvolvimento equilibrado e não apenas o crescimento modernizante.

Quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização. Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população.

O crescimento sem desenvolvimento, como já foi dito, é aquele que ocorre com a modernização, sem qualquer transformação nas estruturas econômicas e sociais (...) (BERCOCIVI, 2005, p. 53)

Por outro lado, em vista das experiências de (des)planejamento Metropolitano feitas até então, é imperioso, a busca de novas possibilidades de integração real dos Municípios, de forma a garantir os meios de intervenção que possam garantir a efetivação dos direitos fundamentais, na medida em que os problemas Metropolitanos devem ser enfrentados em conjunto e não na individualidade de cada Município ou de determinado setor público ou privado.

Desde a instituição da região Metropolitana, os poderes legislativo, executivo e judiciário brasileiro deveriam empreender esforços para promover um planejamento integrado dos municípios, mediante um modelo de organização administrativa, que propicie um real desenvolvimento e não um mero crescimento modernizante. Contudo, as tentativas ou as ações dos governantes têm se mostrado ineficazes para solução dos problemas metropolitanos em nações em desenvolvimento ou subdesenvolvidas como a nossa.

3. O PLANEJAMENTO E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Com a promulgação da Constituição de 1988, nasce à tarefa árdua dos Governantes e da sociedade em planejar a Metrópole em consonância com os comandos normativos para um Estado Democrático de Direito. De um lado temos a realidade da economia de mercado, voltada para ampliar lucros, o consumo em massa e flexibilizar os direitos sociais. De outro lado, deve-se atender os anseios sociais, promover os direitos fundamentais do homem, investir em infra-estrutura, qualificar os serviços públicos, conter “a urbanização da pobreza” e os incontáveis processos de exclusão social, que na Metrópole de Belo Horizonte se tornou mais evidente.

Frisamos, que apesar de existirem alguns comandos normativos da ideologia capitalistas em nossa Carta Política, eles encontram profundas limitações ao se deparar com os demais comandos da nossa Constituição pluralista. Adotamos a economia de mercado, mitigado pela ação estatal em prol do bem estar social e, conseqüentemente da distribuição social dos frutos do processo produtivo, assim sendo, o mercado não pode impedir o desenvolvimento nacional, um dos objetivos da República Brasileira (art. 3, II da Constituição brasileira).

O Estado Democrático de Direito, é um Estado garantidor de direitos, ou melhor, dos direitos fundamentais descritos nos fundamentos da República Federativa do Brasil, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (artigo 1º da CR/88).

O acesso e gozo aos direitos fundamentais pela população permitirá a satisfação dos objetivos da nossa República, conforme previsto no artigo 3º da Carta Magna do Brasil. A Constituição Econômica, positivada nos artigos 170 a 192 da Constituição de 1988, traça e define basicamente as políticas econômicas públicas e privadas implementadora de direitos e objetivos constitucionais.

A presença de temas econômicos, quer esparsos em artigos isolados por todo o texto das Constituições, quer localizados em um de seus “títulos” ou “capítulos”, vem sendo denominada “Constituição Econômica”. Significa, portanto, que o assunto econômico assume sentido jurídico, ou se “juridiciza”, em grau constitucional. Decorre desse fato a sua institucionalização pela integração na “Ordem Jurídica”, configurando a “Ordem Jurídico-Econômica” (SOUZA, 2005, p. 209).

Em diversos comandos da Lei Máxima de 1988 encontramos o Instituto do Planejamento como instrumento mediador/transformador capaz de, harmonizando os interesses sociais com a ideologia constitucionalmente adotada, promover o “bem de todos” e “reduzir as desigualdades sociais”, consagrados como objetivos da República Federativa do Brasil, no seu artigo 3º, e nos princípios fundamentais da ordem econômica (art. 170 da Constituição do Brasil).

O Planejamento é imposto pela Constituição de 1988 à União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios determinado que a elaboração e execução de suas políticas públicas sejam precedidas dos planos. Não é por outro motivo que, os art. 165 a 169 da Carta Magna brasileira, fixam a atuação racional, coordenada e planejada estatal, baseada na participação popular, ao definir as políticas socioeconômicas, impondo assim aprovação e o cumprimento da Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentária e da Lei Orçamentária.

A Carta Política nacional, ainda, impõe, no seu art. 174, que o Estado atuará como agente normativo e regulador da atividade econômica e exercerá, dentre outras missões, a de planejamento, sendo ele determinante ao setor público e indicativo ao privado. A lei, ainda, estabelecerá diretrizes e bases para o desenvolvimento nacional equilibrado, devendo o mesmo incorporar e compatibilizar

os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Novamente, a Constituição determina a ação planejada estatal.

Ademais a Constituição de 1988 impõe aos municípios com mais de 20 mil habitantes a aprovação do Plano Diretor, art. 182, Caput e seus parágrafos primeiro e segundo, objetivando o desenvolvimento das cidades e a adequada expansão, e por que não dizer, reestruturação dos espaços urbanos, inclusive das cidades sediadas nas metrópoles. Também foi fixada uma política agrícola planejada (art. 187, Caput da Constituição brasileira), de forma participativa, preocupada com a infra-estrutura do setor e a função social da propriedade rural.

Também são encontrados em outros comandos constitucionais a preocupação e a imposição do planejamento, enquanto norma jurídica vinculante e racionalizadora das ações estatais. Todavia, em virtude do objetivo deste artigo não se faz prudente ampliar o tratamento do tópico.

Contudo, não podemos deixar de mencionar, quanto às regiões metropolitanas, que o nosso Texto Constitucional é expresso em relação às mesmas quando fixa a competência dos Estados-Membros para instituir, organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum (art. 25, parágrafo terceiro). Tal comando impõe aos Estados-Membros a difícil e complexa missão de reverter o caótico quadro espacial, ambiental, socioeconômico existentes nas regiões metropolitanas brasileiras.

É dever do Estado-Membro, enquanto gestor da Metrópole e ente da Federação, promover este planejamento que harmonize interesse de toda a metrópole e não apenas da cidade pólo ou das cidades ricas. É o planejamento que vai “disciplinar e adequar às políticas econômicas” e sociais em busca do desenvolvimento.

O desenvolvimento faz parte da ideologia constitucional da Carta Magna de 1988: tanto é assim que encontramos a sua consagração nos artigos 174, §1º, 182 e 192 da CF, entre outros. Dessa forma, um dos instrumentos fundamentais para se atingir o desenvolvimento é o planejamento enquanto técnica do Estado para intervir do domínio econômico (...).(CLARK, 2001,p. 197-198)

A metrópole de Belo Horizonte apresenta exemplos expressivos do que é não ter planejamento, por exemplos dos seus 34 municípios, apenas a cidade pólo, Belo Horizonte, tem condição social “Muito Boa”; 7 Municípios têm condição social “Boa”; 18 Municípios têm condição social “média” e 7 Municípios têm condição social “Ruim”. (ANDRADE, 2009, p. 33).

4. O PLANEJAMENTO COMBINADO COMO FORMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO DA METRÓPOLE

Retomando a definição de planejamento, como técnica de intervenção (ação) do Estado no domínio econômico e social, cumpre sugerir qual seria o melhor tipo ou tipos de planejamento a ser adotada pelo Estado-Membro, enquanto gestor da metrópole.

Segundo Giovani Clark, existem quatro formas de intervenção estatal, a saber: orientadora, dirigida, combinada e contratual. Saliaremos apenas as duas últimas formas de intervenção, por serem mais pertinentes aos objetivos que se pretende neste breve trabalho.

Na intervenção orientadora, o Estado intervém na economia orientando os agentes privados para atuarem, de determinada forma, no intuito de alcançarem determinados objetivos. Não existe nesse tipo de ação econômica estatal qualquer espécie de comando normativo coator ou proibitivo, mas ao contrário, incitações e seduções ao particular para agir de determinada maneira, oferecendo prêmios, concessões de imóveis, isenções e incentivos tributários, avais, etc.

Na intervenção dirigida, a ação do Estado é imperiosa. Diferentemente da primeira, o Estado determina, coage os particulares e os atores econômicos estatais a se comportarem de determinada maneira, sob pena de sanções. A norma proíbe ou impõe uma ação ou omissão. Os exemplos mais claros desse tipo de intervenção são os planos econômicos dos nazistas, na Alemanha, dos fascistas na Itália, dos comunistas na antiga União Soviética e o Plano Marshall para reconstruir a economia de mercado dos países europeus, destruída pela Segunda Guerra Mundial.. Na Intervenção “combinada”, ou “concertada”, o ranço autoritário das normas de política econômica é deixado de lado. Nessa modalidade de intervenção, o Estado, juntamente com os particulares – sejam empresários, trabalhadores, consumidores, profissionais liberais, ambientalistas – por intermédio de suas entidades representativas,

trocam informações e dados econômicos; estabelecem metas, objetivos, comportamentos conjuntos ou individuais, bem como estabelecem/executam as medidas de políticas econômicas. (...)

Na intervenção contratual, posteriormente à combinação, particulares e Estados celebram acordos e contratos para a sua concretização. (...)
(CLARK, 2001, p. 31-32)

A intervenção Combinada, vista pela ótica planejamento, é realizada em decorrência do “consenso” de interesses estatais, privados e sociais, que juntos, em face das necessidades/desejos, definem metas e prioridades a serem cumpridas. Nesta forma de intervenção todos são responsáveis pela efetividade das medidas. Esta modalidade de intervenção faz com que o Planejamento sócio econômico se torne mais condizente à realidade e às carências da região metropolitana, além de perseguir o cumprimento dos comandos constitucionais.

O autoritarismo estatal é deixado de lado e permite que o Planejamento deixe de ser instrumento de uma elite econômica e passe de fato, a concretizar os direitos básicos de todos os cidadãos como: a vida, saúde, alimentação, trabalho e os demais direitos que são definidos na Constituição. Isso quando todos os segmentos sociais participam da elaboração, execução e fiscalização do plano como sua roupagem jurídica vinculativa, digo, enquanto lei.

A finalidade de manter e tratar das regiões Metropolitanas no Texto Constitucional Brasileiro objetiva, dentre outras coisas, a reduzir as desigualdades sociais e promover um “desenvolvimento metropolitano” pleno e sustentável e, não apenas perpetuar o crescimento modernizante nacional, onde a concentração de renda e a exclusão perduram, aliadas à evolução tecnológica e a implantação de uma sociedade consumista de massa.

Para melhor situarmos o seu tratamento como tal, recorreremos à sua conceituação científica, quando as teorias a respeito o apresentam fundamentado no sentido dinâmico de modificação do *status quo*, na direção de configurações diferentes das atuais. A partir desse ponto, faz-se necessária a diferença entre o seu conceito e o de “crescimento”, podendo ambos incluir-se, sem qualquer confusão, na idéia de “progresso”. O dado referencial, diferenciador, pode ser tomado, portanto, como a idéia de “equilíbrio”, a ele prendendo-se a de “desequilíbrio”. No

“crescimento”, tem-se o “equilíbrio” das relações entre os componentes do todo, podendo haver o seu aumento quantitativo ou qualitativo, porém mantidas as proporções dessas relações. No “desenvolvimento”, rompe-se tal “equilíbrio”, dá-se o “desequilíbrio”, modificam-se as proporções no sentido positivo. Se tal se verificasse em sentido negativo, teríamos o retrocesso, a recessão, embora também como forma de “desequilíbrio”, pois igualmente rompido estaria o *status quo ante* (SOUZA, 2005, p. 399).

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, cujo pólo é a capital, é “natural” que esta receba investimentos tanto do setor privado, quanto público, uma vez que conta com um maior número de habitantes e maior movimento migratório. Entretanto, tal fato não pode representar o esquecimento dos municípios que cercam o entorno da cidade pólo, ou ainda, o estabelecimento de uma relação de subserviência entre a capital e os demais municípios.

Quando existe a descentralização de investimentos públicos e a sua distribuição justa, há conseqüentemente descentralização de pessoas e dos investimentos do setor privado, que por sua vez favorece a prestação do serviço público de qualidade e o bem estar social. Um dos papeis do planejamento será este.

A partir da intervenção combinada, podemos evoluir para a intervenção contratual, onde existe a realização de contratos/ convênios entre Estado e particulares (empresariado, consumidores, trabalhadores, ambientalistas) garantindo-se por parte do Estado obras, incentivos fiscais ou sociais, empréstimos subsidiados em troca de certos comportamentos/ações dos particulares (empresas, cooperativas, sindicatos, movimentos sociais). Esta forma de intervenção contratual permite a concretização do que foi “pactuado” no planejamento entre as partes, digo, a efetivação de políticas sociais e econômicas. Todavia, todos os segmentos comprometidos com essas espécies de intervenção terão metas a serem cumpridas e resultados auferidos, inclusive pelos referidos particulares.

O planejamento, dentro do modelo de Estado Democrático de Direito, deve permitir “na máxima medida possível” a construção participada que vai desde a captação dos interesses dos agentes econômicos, cidadãos e da sociedade à sua execução, com vistas a

uma maior inclusão de todos os municípios integrantes da metrópole Belo Horizontina e de suas populações.

Aliás, as regiões metropolitanas do Brasil e de todo mundo são um dos desafios da contemporaneidade, já que nelas estão inseridas múltiplas tendências, modos de vida, complexidades e diversidades. Assim sendo, as metrópoles impõem aos homens a busca e a implantação de novas tecnologias para solucionar problemas como: da mobilidade, do trânsito urbano, do volume de lixo, da segurança pública, da poluição sonora e atmosférica, das velhas e novas epidemias, etc.

As experiências até então, mostram que as estratégias de (des) planejamento seguidas para as regiões metropolitanas brasileiras acabaram por alavancar um processo de metropolização excludente e acentuação das diferenças locais e regionais, fundados na segregação socioeconômica e no surgimento de problemas múltiplos de difícil resolução.

A ausência de uma técnica de planejamento adequada, a necessidade de atender prioritariamente ao poder econômico privado e o modelo neoliberal regulador de Estado, tem resultado em dificuldades ao longo da história, inclusive na atualidade, para um planejamento justo e equilibrado das regiões Metropolitanas.

As intervenções combinada e contratual, na medida em que possibilita a participação de todos os membros da sociedade, agentes públicos, privados e sociedade civil, podem propiciar o desenvolvimento da região metropolitana e não apenas o crescimento modernizante.

Além disso, a realização do desenvolvimento, na sua máxima plenitude, requer o que o Washington Peluso Albino de Souza denominou de “estratégia de política econômica do desenvolvimento” (SOUZA, 2005, p. 393). Tal estratégia nada mais é do que o Planejamento, onde primeiro define-se as realidades a partir de pesquisas, as metas a serem atingidas e os meios considerados eficazes para transformar a realidade.

Ademais, o desenvolvimento é considerado pela Declaração do Direito ao Desenvolvimento (Resolução das Nações Unidas n.41/128, de 4/12/1986), como “direito inalienável, em virtude do qual

as pessoas e os povos são chamados a participar, “em contribuir” e desfrutar do desenvolvimento econômico, social e político.”

Portanto, planejar para desenvolver, é a meta principal dos Estados Membros enquanto gestores das metrópoles no Brasil. Assim sendo, planejar não se resume a adoção de metas fixadas de forma autoritária por um ou alguns municípios. Mas o reconhecimento de que a Metrópole é um todo e deve ser analisada como tal, realizando assim a interação de Municípios autônomos com realidades distintas.

5. CONCLUSÃO

As questões debatidas neste trabalho demonstram a importância do planejamento como técnica de intervenção Estatal no Domínio Econômico e social para reduzir as desigualdades, eliminar a pobreza, distribuir as riquezas produzidas no processo produtivo e estabelecer ações que favoreçam o pleno desenvolvimento da região metropolitana de Belo Horizonte.

Apesar de haver várias vozes afirmando que a criação das regiões metropolitanas é um grande erro em face da grande dificuldade de gerir estas regiões e equilibrar interesses de todos. Ainda assim é inegável que as interações dos Municípios das regiões metropolitanas passam pelo Planejamento e intervenção combinada e/ou contratual, bem como pela formação urgente de uma efetiva consciência metropolitana.

O presente artigo comprova que a região metropolitana de Belo Horizonte é um exemplo de “ausência de planejamento” e de desigualdades locais. As intervenções combinada e/ou contratual se mostram adequadas com os princípios do nosso Estado Democrático de Direito, seja porque permitem a participação dos indivíduos e da sociedade e possibilitam objetivamente transformar a realidade caótica metropolitana.

Somente um planejamento legítimo, democrático e real instrumentalizará o principal objetivo de qualquer planejamento Estatal, ou seja, de efetivação dos direitos fundamentais, a garantia do bem estar social e do desenvolvimento socioeconômico, no caso específico, da região metropolitana de Belo Horizonte.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luciana Teixeira de (Org.). **Como anda Belo Horizonte**. 2 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2009.

ANGHER, Anne Joyce (Org.). **Vade mecum acadêmico de direito**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Rideel, 2007. 1742 p. (Coleção de leis Rideel) ISBN 9788533909052.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil; Constituição do Estado de Minas Gerais**. Brasília: Senado Federal, 1993. 566p.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FORTINI, Cristina. ESTEVES, Júlio César dos Santos. DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GRAU, Eros. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**, São Paulo, RT, 1978.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo: Jose Bushatshky, 1974. 203p.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda. **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2003.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual 44.602 de 2001**. Disponível em: http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao_mineira/> Acesso em 15 out. 2009.

MINAS GERAIS. **Legislação Mineira**. Disponível em: http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira/> Acesso em 10 out. 2009.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº. 88 de 2006**. Disponível em: http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao_mineira/> Acesso em 10 Jan. 2010.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual**. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp/>> Acesso em 06 set. 2009.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento. Lei 15.032 de 2004** Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Proposta_do_PMDI_2007-2023.pdf. Acesso em 01 Fev. 2010.

SAVY, Robert. **Direito Público Económico**. Trad. Rul Afonso. Lisboa: Editorial Notícias, 1977.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIQUEIRA, Jaques. **Planejamento e Desenvolvimento Econômico em Minas**, Belo Horizonte: Armazém de Idéias, 2001.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovanni (Coord.). **Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade**. São Paulo: LTr, 2011.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovanni. **Questões polêmicas de direito econômico**. São Paulo: LTr, 2008.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6 ed. São Paulo: Ltr, 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da constituição econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980.

Recebido em 22/11/2010 – Aprovado em 11/07/2011