

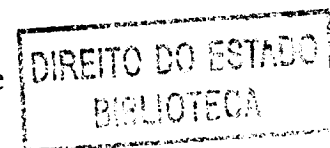
DIRCÊO TORRECILLAS RAMOS
COORDENADOR

O FEDERALISTA ATUAL

TEORIA DO FEDERALISMO



Belo Horizonte
2013



Não porque esteja realizada, não porque tenha sido compreendida, não porque tenha conseguido modificar as perspectivas sobre o desenvolvimento e sobre o regionalismo no país, não porque tenha estabelecido modelo de federalismo regional que nos pareça adequado (alteraríamos o centralismo planejador, atribuiríamos autonomia política às regiões, explicitaríamos que o desenvolvimento é uma questão de "expansão da liberdade" que deve ser resolvida pelas trilhas democráticas), mas porque ela fixa as bases que nos permitem pensar um projeto de desenvolvimento mais elevado.

REFERÊNCIAS

- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. Federalismo regional num país periférico. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÉ, Faya Silveria (org.). *Constituição e Democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CORWIN, Edward S. *A Constituição norte-americana e o seu significado atual*. Trad. Lêda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.
- GTDN. *Uma política de desenvolvimento econômico para o nordeste*. 2. ed. Recife: 1967. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/PDEN%20-%20segunda%20edicao.pdf>.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Trad. Hiltoimar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes*. De certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Trad. Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

O FEDERALISMO E AS REGIÕES

Gilberto Bercovici

Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

1. A QUESTÃO REGIONAL

Por mais que, hoje, seja comum a afirmação de que não existe 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. As desigualdades regionais se expressam de maneira mais marcante nos indicadores sociais. A proposta de pensar a região tem por objetivo entender as diferenças econômicas e sociais, no sentido de buscar sua superação, e não endossar o discurso regionalista¹.

Devemos, ao buscar conceituar a região, sempre levar em consideração a dicotomia entre regionalismo e regionalização. O regionalismo é um fenômeno político, em que o Estado também é fundamental para sua compreensão. Trata-se de uma série de reivindicações políticas – mesmo que possuam natureza

¹ Cf. CARLEIAL, Liana Maria da Frota, "A Questão Regional no Brasil Contemporâneo" in LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria da Frota & NABUCO, Maria Regina (orgs), *Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil*, São Paulo, Hucitec/ANPUR, 1993, pp. 36, 42-43 e 55-56. Vide também MOREIRA, Raimundo, *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, pp. 16-19; GUIMARÃES Neto, Leonardo, "Desigualdades Regionais e Federalismo" in AFFONSO, Rui de Brito Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.), *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*, São Paulo, FUNDAP/EdUNESP, 1995, pp. pp. 38-39 e ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" in AFFONSO, Rui de Brito Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.), *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*, São Paulo, FUNDAP, 1995, pp. 487-488.

econômica – de um grupo identificado territorialmente frente ao Estado². Com o regionalismo, costuma-se chegar à reificação da região, sem qualquer referência aos conflitos intrarregionais. Ou seja, a elite regional elabora um discurso em que todos os problemas regionais devem ser solucionados nacionalmente, sendo ela própria uma vítima das circunstâncias de miséria e abandono da região³.

A utilidade de tentar conceituar a região está ligada à regionalização, ou seja, à elaboração e implementação de políticas públicas diferenciadas espacialmente pelo Estado, tendo como fim a promoção do desenvolvimento. A problemática regional no Brasil deve-se, eminentemente, à busca de uma solução para os problemas econômicos e sociais do país. A criação de regiões e políticas regionais no Brasil foi sempre motivada por questões ligadas ao subdesenvolvimento. Por isso, no país, a Questão Regional está vinculada ao Estado, que modela a noção de região e de identidade regional de acordo com as necessidades do poder político e as questões suscitadas pela regionalização⁴.

As transformações da economia brasileira nos últimos decênios geraram também disparidades no interior de cada região de acordo com o surgimento de novos polos econômicos, modificando, espacialmente, regiões que antes possuíam relativa homogeneidade econômica e política. A heterogeneidade regional, agravada com a crise econômica, exige uma maior disponibilidade de recursos públicos, ao mesmo tempo que a capacidade da União em articular os entes federados foi bastante diminuída, com o colapso do planejamento em todos os níveis. Desse modo, a articulação de interesses econômicos e políticos acaba sendo realizada sem passar pelos órgãos de desenvolvimento regional⁵. Essa heterogeneidade intrarregional deve ser levada em conta nas políticas de desenvolvimento regional e nacional, para que não ocorra a marginalização de áreas ainda não atrativas economicamente, situadas ao lado de outras mais dinâmicas dentro da mesma região⁶.

² MARKUSEN, Ann R., "Região e Regionalismo: Um Enfoque Marxista", *Espaço & Debates*, ano 1, n. 2, São Paulo, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, maio de 1981, pp. 75, 83-85 e 87-90. Vide também CASTRO, Iná Elias de, *O Mito da Necessidade: Discurso e Prática do Regionalismo Nordestino*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1992, pp. 38-42.

³ MARKUSEN, Ann R., "Região e Regionalismo: Um Enfoque Marxista" *cit.*, pp. 62, 90 e 98; CASTRO, Iná Elias de, *O Mito da Necessidade cit.*, p. 19 e CARLEIAL, Liana Maria da Frota, "A Questão Regional no Brasil Contemporâneo" *cit.*, pp. 51-55.

⁴ CASTRO, Iná Elias de, *O Mito da Necessidade cit.*, pp. 33-34 e CARLEIAL, Liana Maria da Frota, "A Questão Regional no Brasil Contemporâneo" *cit.*, pp. 50-52.

⁵ GUIMARÃES Neto, Leonardo, "Desigualdades Regionais e Federalismo" *cit.*, pp. 39-40; ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" *cit.*, pp. 478-479 e GUIMARÃES Neto, Leonardo, "Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos", *Planejamento e Políticas Públicas* n. 15, Brasília, IPEA, junho de 1997, pp. 44 e 75-77.

⁶ ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional" *in* *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: Heranças e Urgências*, Rio de Janeiro, Revan, 2000, pp. 131-132.

No entanto, a inserção pontual da economia brasileira em certas áreas do comércio internacional beneficiaram apenas alguns setores e atividades, diferenciando ainda mais as regiões brasileiras, tanto em termos inter-regionais como intrarregionais. Surgem "ilhas de prosperidade", especializadas em determinados produtos exportáveis, em meio à estagnação de boa parte do território nacional, os chamados "espaços não competitivos", totalmente à margem do desenvolvimento. O baixo encadeamento das áreas e setores dinâmicos com a estrutura socioeconômica na qual estão inseridos é agravado com a política federal de privilegiar, exclusivamente, os polos de competitividade e dinamismo, abandonando os "espaços não competitivos" à própria sorte, o que pode acabar levando o Brasil à fragmentação nacional⁷.

Os problemas regionais não podem ser tratados separadamente do contexto nacional, o que não significa desconhecer a especificidade regional, mas sim que essa especificidade regional deve ser entendida em sua inserção no todo nacional⁸. Dessa maneira, a política nacional de desenvolvimento regional não pode tratar a Questão Regional de forma genérica, mas deve respeitar as especificidades de cada região, contemplando de maneira detalhada a heterogeneidade nacional. E o fundamento dessa política nacional de desenvolvimento regional é o da igualação das condições sociais de vida, com a igualdade de todos os brasileiros perante a prestação dos serviços públicos essenciais⁹.

As políticas de atração de investimentos privados não solucionaram a Questão Regional. O desenvolvimento regional, assim como o desenvolvimento em geral, não é um fim em si mesmo. O seu grande objetivo é a elevação das condições sociais de vida e a redução, a mínimos toleráveis, das diferenças nas oportunidades econômicas e sociais entre os habitantes das várias regiões brasileiras, não o mero crescimento do PIB ou da produtividade industrial. A igualação das condições sociais de vida deve ser o fundamento das políticas nacionais de desenvolvimento e, especificamente, de desenvolvimento regional¹⁰. A Questão

⁷ ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" *cit.*, pp. 479-482; ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Herança de Diferenciação e Futuro de Fragmentação", *Estudos Avançados* n. 29, São Paulo, EDUSP, 1997, pp. 31-33 e ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional" *cit.*, pp. 127-130.

⁸ CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, *O Nordeste e o Regime Autoritário: Discurso e Prática do Planejamento Regional*, São Paulo, Hucitec/SUDENE, 1987, pp. 34-35 e HOLTHUS, Manfred, "A Política Regional da Alemanha no Processo de Unificação Econômica: Um Exemplo para a Política Regional em Países em Desenvolvimento?" *in* *A Política Regional na Era da Globalização*, São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1996, pp. 33-34. Para Wilson Cano, não se trata, na realidade, de política de desenvolvimento regional, mas de política econômica nacional regionalizada. Cf. CANO, Wilson, "Perspectivas para a Questão Regional no Brasil", *Ensaio FEE*, vol. 15, n. 2, Porto Alegre, 1994, pp. 317 e 320.

⁹ ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional" *cit.*, pp. 134-136.

¹⁰ CARVALHO, Otamar de, *Desenvolvimento Regional: Um Problema Político*, Rio de Janeiro, Campus, 1979, pp. 32-33; SOUZA, Washington Peluso Albino de, "O Planejamento Regional

Regional não é uma, limitada apenas a uma região, mas muitas, pois diz respeito à melhoria das condições de vida da população e à transformação da sociedade brasileira como um todo¹¹.

2. A SUDENE E O FEDERALISMO BRASILEIRO

A Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, prevista já em 1934¹², com grande ênfase na redução das desigualdades regionais, favorecendo, apesar do reforço do poder central, a cooperação federativa e a integração nacional. Foi sob a vigência dessa Constituição, na década de 1950, que a Questão Regional ganhou importância no debate político nacional, com a concepção de que a atuação estatal e o planejamento eram elementos essenciais para o desenvolvimento, de acordo com as diretrizes elaboradas pela recém-criada Comissão Econômica para América Latina - CEPAL. Desde então, todas as constituições brasileiras têm a preocupação de tentar consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais.

A política estatal desenvolvida em "regiões-problema", como o Nordeste e a Amazônia, voltou-se no sentido de reduzir os desníveis existentes entre as várias partes do país, evitando a acentuação dos desequilíbrios regionais. Buscava-se a harmonização interna do desenvolvimento nacional. Os vários órgãos criados (como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE) tinham por função dinamizar as forças produtivas das suas áreas de atuação e integrá-las ao sistema nacional. Nos Estados, muitos Governadores criaram seus próprios órgãos de planejamento (o melhor exemplo é o do Estado de São Paulo, cujo Plano de Ação 1959-1963, foi elaborado pelo Governo Carvalho Pinto), visando ao estímulo à expansão industrial, agropecuária e extrativista nos seus territórios, tentando obter uma rearticulação mais independente em face do Centro-Sul ou do exterior. Em termos de consolidação da unidade econômica, nesse período, particularmente durante a Presidência de Juscelino Kubitschek, acelerou-se a industrialização do Sudeste, iniciou-se uma nova política regional de desenvolvimento para o Nordeste

no Federalismo Brasileiro" in *Estudos de Direito Econômico*. Belo Horizonte, Movimento Editorial Faculdade de Direito da UFMG, 1996. vol. 2, pp. 92-93; CANO, Wilson, *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1995*, 2. ed., Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, 1998, pp. 300-301 e 352-355; HOLTHUS, Manfred, "A Política Regional da Alemanha no Processo de Unificação Econômica: Um Exemplo para a Política Regional em Países em Desenvolvimento?" cit., pp. 23 e 28-32 e ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional" cit., pp. 134-136.

¹¹ CANO, Wilson, *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil cit.*, pp. 300-301 e 352-355 e CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 327-328, 331 e 335-339.

¹² BERCOVICI, Gilberto, *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2004, pp. 39-40.

(com a SUDENE), integrou-se mais efetivamente a Amazônia ao sistema econômico nacional (através da Belém-Brasília) e incorporou-se o Centro-Oeste ao centro dinâmico com a instalação da capital em Brasília.

O sucesso dessa intervenção estatal diferiu nas suas várias áreas de atuação, de acordo com a configuração específica de cada região. A SUDENE, como veremos, conseguiu se inserir dinamicamente no Nordeste, inovando o processo de desenvolvimento com sucesso até a ruptura de 1964. Já a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA, criada de acordo com o artigo 199 da Constituição, que destinava 3% das receitas federais à execução de um plano de valorização econômica da Amazônia, foi absorvida pelo sistema político local, colaborando para a preservação do *status quo* (não ocorrendo nenhuma mudança desde então, mesmo com a sua transformação em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, realizada pelo regime militar). Talvez o motivo tenha sido a forma como a análise dos problemas regionais foi promovida. Durante o período democrático, a atuação da SPVEA foi baseada em análises desarticuladas, que esfacelaram a realidade amazônica, impedindo uma atuação eficaz. Já a atuação da SUDENE ocorreu com base em análises regionais bem estruturadas, colaborando para a efetiva promoção do desenvolvimento regional, interrompida bruscamente com o golpe de 1964¹³.

Criada por meio da Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959, a SUDENE tentou unir a ação técnica com o comando político. Partindo do pressuposto de que não existe plano de desenvolvimento sem política de desenvolvimento, a SUDENE buscou apoio do poder político regional, mediante o Conselho Deliberativo, vinculando o problema do desenvolvimento ao debate político. Ao unir os Estados da região, a SUDENE passava a ter mais influência nos centros nacionais de decisão¹⁴.

Na estrutura administrativa da SUDENE, foi mantida a participação dos governos estaduais no seu Conselho Deliberativo, adotando-se, assim, um critério que proporcionava a influência das unidades federadas nas decisões do órgão federal de planejamento regional. A proposta original da SUDENE, com planos diretores elaborados na região, discutidos por governadores eleitos no Conselho Deliberativo e enviados para discussão e aprovação no Congresso Nacional quebrava a prática centralizada do planejamento nacional, além de ter relevância na tentativa de reestruturação do federalismo brasileiro, envolvendo, efetivamente, os governos federal e estaduais, com a sua participação conjunta em programas e projetos comuns¹⁵.

¹³ FURTADO, Celso, *A Operação Nordeste*, Rio de Janeiro, ISEB (MEC), 1959; FURTADO, Celso, *A Fantasia Desfeita*, 3. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989 e BERCOVICI, Gilberto, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, São Paulo, Max Limonad, 2003, pp. 83-114.

¹⁴ FURTADO, Celso, *A Pré-Revolução Brasileira*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962, pp. 61-63 e FURTADO, Celso, *A Fantasia Desfeita cit.*, 1989, pp. 50-51.

¹⁵ HORTA, Raul Machado, *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*, mimeo, Tese de Cátedra de Direito Constitucional, Belo Horizonte, Faculdade de Direito

O Conselho Deliberativo da SUDENE, segundo o artigo 5º da Lei n. 3.692/1959, era composto, originariamente, por vinte e dois membros, sendo nove indicados pelos Governadores de Estado do Nordeste¹⁶, três membros natos (o Superintendente da SUDENE, o Diretor Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e o Superintendente da Comissão do Vale do São Francisco), um representante do Estado Maior das Forças Armadas e nove representantes de órgãos e entidades do Governo Federal (Ministério da Agricultura, Ministério da Educação e Cultura, Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Ministério da Viação e Obras Públicas, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Banco do Nordeste do Brasil). A grande inovação trazida pela composição do Conselho Deliberativo da SUDENE foi o fato de, pela primeira vez, os Governadores de Estado poderem assumir, se desejassem, a representação de seus Estados (artigo 5º, §2º da Lei n. 3.692/1959). Essa participação direta dos Governadores legitimava e dava força às decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo.

O Conselho Deliberativo da SUDENE foi uma tentativa de canalizar e expressar a vontade política regional do Nordeste. Com o Conselho Deliberativo, não só os Governadores da região manifestavam a vontade regional, como ela era exercida dentro do Governo Federal. O objetivo, além de lidar com as questões regionais específicas, era poder influir nas decisões de política nacional, para que nenhuma medida fosse tomada sem levar em conta seus efeitos no Nordeste, tornando a SUDENE uma espécie de "contrapeso" à influência do poder econômico do setor industrial do Centro-Sul no âmbito do Poder Executivo¹⁷.

Segundo o depoimento de Celso Furtado, a proposta original de composição do Conselho Deliberativo da SUDENE previa que o Presidente da República fosse representado por um membro de seu gabinete, um Ministro dedicado aos problemas regionais. A solução adotada foi a de um Superintendente ligado diretamente à Presidência da República, mas sem o status de Ministro de Estado. Embora a ligação direta com a Presidência fosse necessária, não era suficien-

da UFMG, 1964, pp. 308-315, 325 e 335; FURTADO, Celso, *O Brasil Pós-"Milagre"*, 7. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, pp. 144-145; SOUZA, Washington Peluso Albino de, "O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro" *cit.*, pp. 171-172; ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" *cit.*, pp. 476-477; GUIMARÃES Neto, Leonardo, "A Experiência Brasileira de Planejamento Regional da Perspectiva do Nordeste" in *A Política Regional na Era da Globalização cit.*, pp. 167-168 e GUIMARÃES Neto, Leonardo, "O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação" in KON, Anita (org.), *Planejamento no Brasil II*, São Paulo, Perspectiva, 1999, pp. 233-234.

¹⁶ Posteriormente, seria incluído o Governador de Minas Gerais, pelo artigo 20 da Lei n. 3.995, de 14 de dezembro de 1961, que aprovava o I Plano Diretor da SUDENE.

¹⁷ FURTADO, Celso, *O Brasil Pós-"Milagre" cit.*, pp. 142-144 e FURTADO, Celso, "Nova Concepção do Federalismo" in *O Longo Amanhecer: Reflexões sobre a Formação do Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999, pp. 54-56.

te. A autoridade do Superintendente decorria muito mais do peso político da SUDENE, fundado na importância da composição do Conselho Deliberativo, impedindo que a ação da SUDENE fosse diluída nas estruturas administrativas ministeriais¹⁸.

A SUDENE foi, para Francisco de Oliveira, uma saída inovadora e democratizadora das relações federativas. O Conselho Deliberativo concretizava um federalismo regionalizado, tentando soldar os Estados em um novo pacto federativo, de caráter regional, para refazer o pacto federativo nacional¹⁹. Apesar de sua importância (ou melhor, por causa de sua importância), a experiência federativa do Conselho Deliberativo da SUDENE foi abandonada e esvaziada com o golpe militar de 1964 e os seus Governadores biônicos, indicados pelo Governo Central.

3. A DITADURA MILITAR E A REDUÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL AOS INCENTIVOS FISCAIS

Com o golpe militar, a SUDENE perdeu, formalmente, a sua natureza de instituição administrativamente autônoma, ligada diretamente ao Presidente da República. A partir de 1964, com a Lei n. 4.344, de 21 de junho de 1964, foi incorporada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (rebatizado em 1967 de Ministério do Interior), sendo equiparada, hierarquicamente, aos órgãos governamentais que deveria coordenar e que sempre se opuseram à sua política, como o IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool) e o DNOCS. Esse "rebaixamento" foi mantido pela Reforma Administrativa, com o artigo 199, II do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967²⁰. Voltou-se formalmente à situação pré-1959, com as políticas federais de desenvolvimento regional executadas por uma multiplicidade de órgãos superpostos, descoordenados e contraditórios.

¹⁸ FURTADO, Celso, *O Brasil Pós-"Milagre" cit.*, p. 144.

¹⁹ OLIVEIRA, Francisco de, "Viagem ao Olho do Furacão: Celso Furtado e o Desafio do Pensamento Autoritário Brasileiro", *Novos Estudos* n. 48, São Paulo, CEBRAP, julho de 1997, pp. 18-19; BONAVIDES, Paulo, *A Constituição Aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade*, com ênfase no Federalismo das Regiões, 2. ed., São Paulo, Malheiros, 1996, pp. 371-377 e GUIMARÃES, Maria Eugênia, *Celso Furtado: A Utopia da Razão - Um Estudo sobre o Conceito de Subdesenvolvimento (1945-1964)*, mimeo, São Paulo, Tese de Doutorado (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP), 1999, pp. 208-209 e 212.

²⁰ KOCH-WESER, Caio K., *La SUDENE, Doce Años de Planificación para el Desarrollo en el Nordeste Brasileño: Análisis de una Política de Reformas Neutralizada*, Santiago, ILDIS, 1973, p. 29; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos, p. 29; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos, p. 29; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 90-91 e CODATO, Adriano Nervo, *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64*, São Paulo/Curitiba, Hucitec/ANPOCS/EdUFPR, 1997, pp. 81-83.

A eficácia da SUDENE na promoção do desenvolvimento regional iria depender de reformas que não eram defendidas pelos militares, embora o discurso pré-1964 contra as desigualdades regionais se mantivesse até o final da década de 1960. A prática, por sua vez, foi totalmente oposta ao discurso²¹. O III Plano Diretor da SUDENE, aprovado pela Lei n. 4.869, de 1º de dezembro de 1965, adotou estratégias adequadas aos novos tempos. A questão agrária foi solenemente ignorada, com a SUDENE sendo transformada em um órgão de coordenação e indução de investimentos da iniciativa privada, não mais de planejamento propriamente dito. A prioridade passa a ser a atração de indústrias por meio dos incentivos fiscais. No tocante ao setor agropecuário, a preocupação se desloca para o aumento de produtividade, que não exigia nenhuma mudança estrutural²².

No período pós-64, o planejamento regional caracterizou-se pela superposição de áreas territoriais e materiais de ação,²³ com inúmeros conflitos entre os organismos regionais e os entes federados, e entre os próprios organismos regionais. Os resultados foram atuações muitas vezes contraditórias, apenas contribuindo, assim como a centralização financeira do sistema tributário implementado sob o regime militar, para aumentar a dependência dos Estados menos desenvolvidos da União²⁴.

A política federal de desenvolvimento da Amazônia também foi redefinida pelos militares. Com a Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966, extinguiu-se a SPVEA e criou-se a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, com estrutura administrativa semelhante à da SUDENE. A transposição do modelo nordestino também se deu no nível do órgão de fomento, com a criação do Banco da Amazônia S.A. - BASA, pela Lei n. 5.122, de 28 de setembro de 1966, com estrutura e funções semelhantes às do BNB. Não houve nenhum estu-

²¹ CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 87-88 e 91-93; ALMEIDA, Rômulo, "A Experiência da SUDENE no Decênio, Problemas Atuais e Soluções" in *Nordeste: Desenvolvimento Social e Industrialização*, Rio de Janeiro/Brasília, Paz e Terra/CNPq, 1985, pp. 61-63; ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" cit., pp. 476-477; GUIMARÃES Neto, Leonardo, "O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação" cit., pp. 235-238 e ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "O Setor Público e o Nordeste" in *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro cit.*, pp. 159-163.

²² GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974, pp. 172-175; CARVALHO, Otamar de, *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 186-188 e CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 93-96 e 127-129.

²³ Por exemplo, a área de atuação da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa (Amazonas, Roraima, Acre e Rondônia) era, em parte, a mesma da SUDAM. Por sua vez, Rondônia, Mato Grosso e Goiás faziam parte da área de atuação da SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste - SUDECO, e o Maranhão pertencia à área de atuação da SUDAM e da SUDENE.

²⁴ Vide SOUZA, Washington Peluso Albino de, "O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro" cit.

do prévio sobre as diferenças entre as regiões e as falhas do modelo da SUDENE, com a transferência pura e simples de uma estrutura administrativa elaborada para planejar e executar uma política de desenvolvimento regional no Nordeste para a Amazônia, onde não havia infraestrutura nenhuma²⁵.

O modelo da SUDENE foi expandido também para o Centro-Oeste (Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste - SUDECO) e Sul (Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul - SUDESUL). O que não foi levado em conta nesse transplante de um modelo, elaborado para uma região específica, para o resto do país foi a configuração da estrutura econômica e social sobre a qual se pretendia intervir. A adequação das instituições e instrumentos de intervenção é fundamental. O sucesso ou não dessa intervenção do Estado depende da inserção dos órgãos de desenvolvimento regional, que pode ser dinâmica e gerar inovações ou simplesmente contribuir para a manutenção do *status quo*, sem qualquer contribuição para a reorientação da região para o desenvolvimento²⁶.

Os incentivos fiscais para promover a industrialização regional foram introduzidos no I Plano Diretor da SUDENE, aprovado na Lei n. 3.995, de 14 de dezembro de 1961, que prescrevia em seu artigo 34:

É facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução de até 50%, nas declarações do imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

Ou seja, o capital estrangeiro não era contemplado com incentivos. Essa restrição ao capital estrangeiro foi derrubada pelo II Plano Diretor, aprovado na Lei n. 4.239, de 27 de junho de 1963, que, em seu artigo 18, caput, também criava mecanismos fiscais para o incentivo aos investimentos no Nordeste:

²⁵ Celso Furtado já havia, ainda em 1959, se manifestado contrariamente ao transplante da estrutura da SUDENE para outras regiões: "Para o estudo de uma conjugação dos dois setores, Nordeste e Amazonas, precisaríamos fazer todo um esforço, como este que acabei de expor aos senhores, e que venho fazendo há muitos anos, para atacar o problema do Nordeste. Precisaríamos fazer algo semelhante para o problema do Amazonas. Qualquer idéia de transpor soluções de uma área para outra seria total insensatez" in FURTADO, Celso, *A Operação Nordeste cit.*, p. 50. Vide também ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos, *Desenvolvimento Regional no Brasil cit.*, pp. 97-98 e MAHAR, Dennis J., *Desenvolvimento Econômico da Amazônia: Uma Análise das Políticas Governamentais*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978, pp. 21-24 e 46.

²⁶ IANNI, Octavio, *Estado e Capitalismo*, 2. ed., São Paulo, Brasiliense, 1989, pp. 162-167; OLIVEIRA, Francisco de, "Mudança na Divisão Inter-Regional do Trabalho no Brasil" in *A Economia da Dependência Imperfeita*, 5. ed., Rio de Janeiro, Graal, 1989, pp. 40-41 e GUIMARÃES Neto, Leonardo, "A Experiência Brasileira de Planejamento Regional da Perspectiva do Nordeste" cit., pp. 166-167.

A pessoa jurídica poderá descontar do imposto de renda e adicionais não restituíveis que deva pagar: a) até 75% (setenta e cinco por cento) do valor das obrigações que adquirir, emitidas pela SUDENE, através do FIDENE, para o fim específico de ampliar os recursos do mesmo Fundo; b) até 50% (cinquenta por cento) de inversões compreendidas em projetos agrícolas ou industriais que a SUDENE, para os fins expressos neste artigo, declare de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

Nessa lei, não só investimentos industriais, mas também os agrícolas foram contemplados com os incentivos, além de ter sido derrubada a exclusividade do capital nacional na obtenção dos incentivos. O valor correspondente aos incentivos era recolhido a uma conta bloqueada do BNB. Esses fundos deveriam ser aplicados em projetos específicos de interesse do desenvolvimento regional, aprovados pela SUDENE. O sistema de incentivos fiscais para investimentos industriais no Nordeste, devido à numeração dos artigos que os regulamentavam, ficou conhecido como "Sistema 34/18".²⁷

Com o regime militar, a industrialização regional se tornou o eixo da nova política de desenvolvimento, mas totalmente desvinculada de reformas sociais e da diminuição das desigualdades. Para tanto, seriam utilizados os mecanismos de incentivos fiscais, o "Sistema 34/18", criados antes do golpe, mas pouco utilizados até então. A recessão econômica do período seguinte ao golpe militar (1964-1967), entre outros fatores, tornou o Nordeste uma grande oportunidade para investimentos graças aos incentivos fiscais, que remuneravam melhor o capital. Na época, o Nordeste consistia na única alternativa disponível de subsidiar investimentos industriais, antecipando a nova política de desenvolvimento industrial que o Estado iria promover no final da década de 1960 e na década de 1970. E, assim, graças aos incentivos fiscais, motivou-se a transferência de capitais para o Nordeste, com a expansão para o espaço nordestino da industrialização brasileira.²⁸

²⁷ Sobre o funcionamento e características originais do "Sistema 34/18", vide especialmente HIRSCHMAN, Albert O., "Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o Mecanismo de Crédito Fiscal do Artigo 34/18", *Revista Brasileira de Economia*, ano XXI, n. 4, dezembro de 1967, pp. 5-34 e GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste cit.*, pp. 195-200. Vide também OLIVEIRA, Francisco de, *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes*, 6. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993, pp. 119-120 e 123; CASTRO, Antônio Barros de, "O Desenvolvimento Recente do Nordeste" in *Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira*, 3. ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1980, vol. 2, pp. 191-211; MOREIRA, Raimundo, *O Nordeste Brasileiro cit.*, pp. 88-97; BONAVIDES, Paulo, *A Constituição Aberta cit.*, pp. 378-382 e GUIMARÃES Neto, Leonardo, "O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação" *cit.*, pp. 244-246.

²⁸ Cf. CASTRO, Antônio Barros de, "O Desenvolvimento Recente do Nordeste" *cit.*, pp. 191-192 e 201-205; GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste cit.*, pp. 193-194; MOREIRA, Raimundo, *O Nordeste Brasileiro cit.*, pp. 63-64, 77 e 82-87; Wilson CANO, *Desequilíbrios*

A SUDENE foi, praticamente, reduzida pela ditadura à aprovação de projetos beneficiados pelos incentivos fiscais. Nas palavras de Rômulo Almeida:

Dir-se-ia que antes havia uma SUDENE relativamente forte, puxando um processo industrial com pobres incentivos; depois, veio um esquema poderoso de incentivos, rebocando uma SUDENE enfraquecida.²⁹

Logo após a sua introdução na promoção do desenvolvimento industrial da região nordestina, os incentivos fiscais foram ampliados para a região da Amazônia, ainda em 1963, pela Lei n. 4.216, de 06 de maio de 1963. Os beneficiários eram exclusivamente empresas de capital 100% nacional. Essa primeira expansão não gerou uma forte sangria de recursos de uma região para outra. A extensão do "Sistema 34/18" para a Amazônia, sob supervisão já da SUDAM, só foi efetivamente consolidada por meio da Lei n. 5.174, de 27 de outubro de 1966. O funcionamento ocorre nos mesmos moldes que no Nordeste. A única diferença é a substituição de SUDENE e BNB por SUDAM e BASA.³⁰

A partir da década de 1970, a industrialização regional não é mais a única prioridade das políticas de desenvolvimento regional, com a ênfase deslocando-se para a modernização da agricultura. Nesse contexto, a SUDENE e a SUDAM perderam 50% dos recursos do "Sistema 34/18" com a criação dos "programas especiais", como o Programa de Integração Nacional - PIN e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste - Proterra. Não bastasse isso, a extensão dos incentivos fiscais para determinados setores da economia (principalmente os do turismo, pesca e reflorestamento) beneficiou as regiões mais desenvolvidas, em detrimento da Amazônia e do Nordeste.³¹

Regionais e Concentração Industrial no Brasil cit., pp. 40-41; ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Industrialização do Nordeste: Intenções e Resultados" in MARANHÃO, Sílvia (org.), *A Questão Nordeste: Estudos sobre Formação Histórica, Desenvolvimento e Processos Políticos e Ideológicos*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984, pp. 77-80; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 96-102 e GUIMARÃES Neto, Leonardo, *Introdução à Formação Econômica do Nordeste (da Articulação Comercial à Integração Produtiva)*, Recife, Massangana/Fundação Joaquim Nabuco, 1989, pp. 133-136.

²⁹ ALMEIDA, Rômulo, "A Experiência da SUDENE no Decênio, Problemas Atuais e Soluções" *cit.*, pp. 62-63.

³⁰ MAHAR, Dennis J., *Desenvolvimento Econômico da Amazônia cit.*, pp. 107-111 e CARVALHO, Otamar de, *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 210-211 e 214-215.

³¹ MAHAR, Dennis J., *Desenvolvimento Econômico da Amazônia cit.*, pp. 114-115; MOREIRA, Raimundo, *O Nordeste Brasileiro cit.*, pp. 153-159; CARVALHO, Otamar de, *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 210-217; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 151-152 e GUIMARÃES Neto, Leonardo, *Introdução à Formação Econômica do Nordeste cit.*, pp. 136-155. Foi criado, ainda nesse período, pelo Decreto-Lei n. 880, de 18 de setembro de 1969, o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo - Funres, ampliando ainda mais a utilização dos incentivos fiscais. Cf. CARVALHO, Otamar de, *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 216-217.

A extensão generalizada dos incentivos fiscais causou uma disputa por recursos entre os vários órgãos governamentais, tanto de desenvolvimento regional, como de desenvolvimento setorial. Consequentemente, surgiram taxas de corretagem e custos de captação dos recursos que não deveriam existir. A disputa pelos recursos dos incentivos fiscais com outras regiões e outros programas governamentais, bem como a falta de planejamento e de um projeto de industrialização fizeram com que fosse aprovado pela SUDENE o maior número de projetos possível para elevar o nível de inversões no Nordeste. O resultado, além do desperdício de dinheiro público, foi a implantação de indústrias com escasso efeito ocupacional³².

A política de incentivos fiscais para a promoção do desenvolvimento regional foi totalmente reformulada pelo Decreto-Lei n. 1.376, de 12 de dezembro de 1974, que instituiu o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), operados pelo BNB e BASA, e supervisionados pela SUDENE e SUDAM, respectivamente. A criação desses fundos teve o objetivo de corrigir as distorções existentes no sistema de incentivos fiscais, particularmente as altas taxas de captação até então cobradas, devido à escassez de recursos em relação à demanda existente. Eliminou-se a captação feita por cada investidor, com a SUDENE (ou a SUDAM) passando a determinar a alocação de recursos em cada projeto, devendo o investidor apostar na rentabilidade média do fundo³³.

Os incentivos fiscais foram um instrumento importante na concretização do processo de desconcentração espacial, que, no entanto, foi realizado sem qualquer correspondência a uma política de desenvolvimento regional. Os agentes econômicos que promoveram o processo de industrialização no Nordeste ou na Amazônia eram os mesmos que atuaram no Centro-Sul. Embora os incentivos fiscais pressuponham a região como uma realidade autônoma, é impossível tornar o modelo socioeconômico regional nordestino (ou amazônico) distinto do nacional. Inclusive, a legislação diferenciada como forma de correção das desigualdades só é aceitável por determinado período de tempo e seus resultados

³² KOCH-WESER, Caio K., *La SUDENE cit.*, pp. 45-52; GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste cit.*, pp. 200-217 e MAHAR, Dennis J., *Desenvolvimento Econômico da Amazônia cit.*, pp. 118-120.

³³ ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos, *Desenvolvimento Regional no Brasil cit.*, p. 89; CARVALHO, Otamar de, *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 219-222 e GUIMARÃES Neto, Leonardo, *Introdução à Formação Econômica do Nordeste cit.*, pp. 138-139. Desde a criação do FINOR, em 1974, foram aprovados até o início da década de 1990 cerca de 2.820 projetos, envolvendo recursos da ordem de US\$ 6,2 bilhões. Cf. GUIMARÃES Neto, Leonardo, "O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação" *cit.*, p. 246.

positivos não podem ser mantidos eternamente, pois dependem de inúmeros fatores conjunturais³⁴.

A industrialização rompeu com o fraco dinamismo da economia nordestina. A partir da década de 1960, o PIB do Nordeste, particularmente o seu setor industrial, foi o que teve taxas médias de crescimento mais elevadas, em comparação com as outras regiões³⁵. Todavia, os benefícios fiscais não estiveram ao alcance dos pequenos e médios capitais, o que ocorreu apenas subsidiariamente, servindo como instrumento financiador da acumulação concentrada de capital no Nordeste³⁶. Com a integração produtiva do Nordeste à economia nacional, a economia nordestina foi desregionalizada, integrando-se mais ao mercado nacional, mas, ao mesmo tempo, ocorreu, nas palavras de Francisco de Oliveira, a "reificação da Região", como argumento para a constante manutenção e ampliação dos incentivos fiscais que possibilitaram o crescimento industrial nordestino³⁷.

O cerne da Questão Regional no Nordeste não é a industrialização. Apesar das mudanças estruturais da economia nordestina (e nas demais regiões periféricas), as causas das desigualdades continuam intocadas, ou seja, o problema da concentração fundiária, os baixos indicadores sociais, uma concentração de renda regional superior à já elevada concentração nacional e, segundo Francisco de Oliveira, a grande novidade trazida com a industrialização: os elevados níveis de miséria produzidos pela própria expansão econômica nordestina³⁸.

³⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de, "O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro" *cit.*, pp. 179-180; MOREIRA, Raimundo, *O Nordeste Brasileiro cit.*, pp. 150-152 e 157 e CANO, Wilson, *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil cit.*, pp. 88-96.

³⁵ HIRSCHMAN, Albert O., "Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o Mecanismo de Crédito Fiscal do Artigo 34/18" *cit.*, pp. 5-6; ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Industrialização do Nordeste: Intenções e Resultados" *cit.*, pp. 73-74 e 77-80; ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Herança de Diferenciação e Futuro de Fragmentação" *cit.*, pp. 7-10 e OLIVEIRA, Francisco de, "A Metamorfose da Arribaça: Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste" in *Os Direitos do Antivalor: A Economia Política da Hegemonia Imperfeita*, Petrópolis, Vozes, 1998, pp. 109-111.

³⁶ OLIVEIRA, Francisco de, *Elegia para uma Re(li)gião cit.*, pp. 130-131; OLIVEIRA, Francisco de, "A Metamorfose da Arribaça: Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste" *cit.*, pp. 85-94 e 108; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 101-102 e GUIMARÃES Neto, Leonardo, *Introdução à Formação Econômica do Nordeste cit.*, pp. 257-261.

³⁷ OLIVEIRA, Francisco de, "A Metamorfose da Arribaça: Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste" *cit.*, pp. 79-80 e 112-116. Vide também GUIMARÃES Neto, Leonardo, *Introdução à Formação Econômica do Nordeste cit.*, pp. 133-155 e ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Herança de Diferenciação e Futuro de Fragmentação" *cit.*, pp. 9-10.

³⁸ OLIVEIRA, Francisco de, "A Metamorfose da Arribaça: Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste" *cit.*, pp. 112-120 e CANO, Wilson, *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil cit.*, pp. 243-249 e 352-355.

4. AVANÇOS E RECUOS SOB A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com a redemocratização, houve a expectativa de que a SUDENE recuperaria a importância e o papel de renovação do federalismo brasileiro³⁹. No entanto, as crises econômica e fiscal, assim como a inclusão dos órgãos federais de desenvolvimento regional na barganha política para obtenção de apoio no Congresso Nacional frustraram a tentativa de restauração do planejamento regional nos moldes pré-1964.

A Constituição de 1988 é, claramente, uma Constituição Dirigente, como se pode perceber da fixação dos objetivos da República no seu artigo 3º. Os princípios constitucionais fundamentais, como o artigo 3º, têm a função, entre outras, de identificação do regime constitucional vigente, ou seja, fazem parte da fórmula política do Estado, isto é, a síntese jurídico-política dos princípios ideológicos manifestados na Constituição. O que contraria a fórmula política afeta à razão de ser da própria Constituição⁴⁰.

O artigo 3º da Constituição de 1988, além de integrar a fórmula política, também é, na expressão de Pablo Lucas Verdú, a "cláusula transformadora" da Constituição, ou seja, o que explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la⁴¹. Desse modo, impede que a Constituição considerasse realizado o que ainda está por se realizar, implicando a obrigação do Estado de promover a transformação da estrutura econômico-social. Sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado. Do mesmo modo que os dispositivos italiano e espanhol mencionados, o artigo 3º da Constituição de 1988 está voltado para a transformação da realidade brasileira: é a "cláusula transformadora" que objetiva a superação do subdesenvolvimento⁴² e, mais especificamente, a redução das desigualdades regionais (artigo 3º, e artigo 170, VII).

A Constituição de 1988 tentou, assim, recuperar o planejamento regional, mas não teve êxito, graças à falta de regulamentação e à crise econômica. Nos últimos anos, os órgãos federais de desenvolvimento regional mantiveram-se es-

³⁹ Houve, na época da redemocratização, a mobilização do "Movimento Muda Nordeste", no sentido de restaurar o planejamento regional com a participação de amplos setores da sociedade. No entanto, esse movimento limitou-se a definir uma nova proposta de desenvolvimento em um documento intitulado "I Plano de Desenvolvimento Regional", sem pensar na sua implementação, que não ocorreu. Cf. GUIMARÃES Neto, Leonardo, "O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação" *cit.*, pp. 239-240.

⁴⁰ USERA, Raúl Canosa, *Interpretación Constitucional y Formula Política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 249-260, 265-270 e 305-310.

⁴¹ VERDÚ, Pablo Lucas, *Estimativa y Política Constitucionales (Los Valores y los Principios Rectores del Ordenamiento Constitucional Español)*, Madrid, Sección de Publicaciones - Facultad de Derecho (Universidad Complutense de Madrid), 1984, pp. 190-198.

⁴² BERCOVICI, Gilberto, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição cit.*, pp. 291-302.

quecidos e, aos poucos, foram sendo extintos: a SUDECO e a SUDESUL, com a Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990, e a SUDAM e a SUDENE, com a Medida Provisória n. 2.145, de 02 de maio de 2001. A mudança no padrão do desenvolvimento desejado pelas políticas públicas federais recentes não deixa lugar para a produção econômica subsidiada das regiões menos desenvolvidas⁴³.

Desde 1995, ocorre no Brasil a "agencificação", ou seja, a substituição das autarquias por "agências", inspiradas, supostamente, no direito norte-americano⁴⁴. No entanto, apesar da apregoada novidade, as "agências" não passam de autarquias⁴⁵: apenas mudou-se o nome, certamente com a ilusão nominalista de que, mudando o nome, mudar-se-ia a essência das autarquias. Como salientou Celso Antônio Bandeira de Mello, o "regime especial" das "agências" não as diferencia das demais autarquias:

Ora, "independência administrativa" ou "autonomia administrativa", "autonomia financeira" e "patrimonial e da gestão de recursos humanos" ou de quaisquer outros que lhe pertençam, "autonomia nas suas decisões técnicas", "ausência de subordinação hierárquica", são elementos intrínsecos à natureza de toda e qualquer autarquia, nada acrescentando ao que lhes é inerente. Nisto, pois, não há peculiaridade alguma; o que pode ocorrer é um grau mais ou menos intenso destes caracteres.⁴⁶

Todos os órgãos de desenvolvimento regional brasileiro foram autarquias federais: a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - antecessora da SUDAM), a SUDENE⁴⁷, a SUDESUL, a SUDAM, a SUFRAMA

⁴³ ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" *cit.*, pp. 477-478; CANO, Wilson, *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil cit.*, pp. 306-309, 330 e 350-352; GUIMARÃES Neto, Leonardo, "O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação" *cit.*, pp. 238-241 e ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "O Setor Público e o Nordeste" *cit.*, pp. 163-164.

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 12. ed., São Paulo, Atlas, 2000, pp. 385-386.

⁴⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, 13. ed., São Paulo, Malheiros, 2001, pp. 132-134 e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo cit.*, pp. 386-387 e 390.

⁴⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo cit.*, p. 135. De resto, a única peculiaridade das "agências" (e não de todas, como é o caso da Agência de Desenvolvimento da Amazônia e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste) é a investidura e fixação do mandato de seus dirigentes. No entanto, essa característica das "agências" é, também, contestável, pois violaria, entre outros, o princípio republicano a obrigação de um novo Governo manter dirigentes nomeados pelo Governo anterior, estando impedido de substituí-los, caso seja sua vontade. Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo cit.*, pp. 135-137.

⁴⁷ A natureza jurídica de autarquia da SUDENE suscitou dúvidas no período seguinte ao de sua criação. Chegou a ser solicitado um parecer do então Consultor-Geral da República, Antônio Balbino, para que se confirmasse a natureza jurídica da SUDENE de autarquia federal. Vide BALBINO, Antônio, "Autarquia - SUDENE", *Revista de Direito Administrativo* n. 69, ju-

e a SUDECO. Portanto, todos faziam parte da Administração Indireta da União. A questão era a da possibilidade ou não da coordenação de políticas estaduais e municipais ser realizada por autarquias federais⁴⁸. A proposta original da SUDENE tentou solucionar esse problema com o Conselho Deliberativo, em que os Estados participavam da formulação e deliberação das políticas de desenvolvimento regional, iniciativa esta frustrada com a centralização promovida pela ditadura militar.

Outra característica do modelo das autarquias federais de desenvolvimento regional era a sua grande autonomia administrativa, vista muitas vezes como um "direito subjetivo frente ao Estado"⁴⁹. Essa autonomia era garantida, de certa forma, pela sua vinculação direta à Presidência da República, sem subordinação a qualquer órgão ministerial. Entretanto, a partir de 1964, todos os órgãos federais de desenvolvimento regional perderam, formalmente, a sua natureza de instituições administrativamente autônomas, ligadas diretamente ao Presidente da República. Com a Lei n. 4.344, de 21 de junho de 1964, foram incorporados ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, rebatizado de Ministério do Interior em 1967. Desde então, as autarquias federais de desenvolvimento regional estão subordinadas a algum órgão com status de Ministério, cujas denominações variam conforme as sucessivas reformas ministeriais: Ministério do Interior, Secretaria de Desenvolvimento Regional, Ministério da Integração Regional, Ministério da Integração Nacional, etc.

A Medida Provisória n. 2.145, de 02 de maio de 2001, estendeu a "agenci-ficação" para os órgãos federais de desenvolvimento regional. Essa medida provisória foi posteriormente dividida em duas, de redação praticamente idêntica, reeditadas continuamente, com sua numeração alterada: a extinção da SUDAM foi mantida pelas Medida Provisória n. 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, última e definitiva versão, nos termos da Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001. Já as modificações relativas à SUDENE foram reiteradas pela Medida Provisória n. 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, versão final, também de acordo com a Emenda Constitucional n. 32⁵⁰.

lho/setembro de 1962, pp. 365-368 e VENÂNCIO Filho, Alberto, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: O Direito Público Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1968, pp. 365-366.

⁴⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de, "O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro" *cit.*, pp. 190-193 e 199.

⁴⁹ BALBINO, Antônio, "Autarquia - SUDENE" *cit.*, p. 367.

⁵⁰ A Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001, teve por objetivo a limitação da edição de medidas provisórias por parte do Presidente da República. No entanto, em seu artigo 2º, essa Emenda Constitucional determinou que as medidas provisórias editadas em data anterior à sua publicação (ou seja, 11 de setembro de 2001) continuam em vigor até que sejam revogadas explicitamente por medida provisória posterior ou até que o Congresso Nacional delibere definitivamente sobre seu conteúdo, aprovando-as ou rejeitando-as. Dessa maneira, as Medidas Provisórias n. 2.156-5 e n. 2.157-5, ambas de 24 de agosto de 2001, que extingui-

A SUDAM e a SUDENE, autarquias federais, foram extintas (artigo 21 de ambas as Medidas Provisórias, n. 2.156-5 e 2.157-5) e substituídas pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA e pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste - Adene, respectivamente. Essas duas "agências" continuaram ligadas ao Ministério da Integração Nacional, fato que, tendo em vista o que historicamente se passou com a SUDENE no pós-1964, limita a sua autonomia. A criação da ADA e da Adene, ainda, repete o mesmo erro cometido na década de 1960: a instituição de órgãos administrativos idênticos para promover o desenvolvimento de regiões totalmente distintas. Tanto uma como a outra "agência" possui "natureza autárquica". No entanto, ao contrário da justificativa de criação das demais "agências", os dirigentes da ADA e da Adene não tinham mandato fixado em lei.

A ADA e a Adene, na realidade, eram "agências executivas", pois sua administração estava vinculada a um plano estratégico de reestruturação e à celebração de um "contrato de gestão" com o Ministério da Integração Nacional. O objetivo do "contrato de gestão" é estabelecer parâmetros e indicadores objetivos para a avaliação da atuação administrativa e do desempenho das "agências". O seu descumprimento poderia acarretar, inclusive, a exoneração do Diretor-Geral (artigos 19 e 20 das duas Medidas Provisórias). A figura do "contrato de gestão" foi introduzida pela "Reforma Administrativa" do Presidente Fernando Henrique Cardoso (Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998), ao acrescentar o parágrafo 8º ao artigo 37 da Constituição de 1988⁵¹. A ideia básica é a concessão de "maior autonomia" aos órgãos da Administração Indireta, desde que se submetam ao cumprimento das metas fixadas no "contrato de gestão"⁵². "Contrato de gestão" este que, além de tudo, não é um verdadeiro contrato, pois não pode haver interesses opostos entre a Administração Direta e a Administração Indireta do Estado⁵³.

As alterações efetivas nos órgãos de desenvolvimento regional se deram com a criação de dois fundos de natureza contábil: o Fundo de Desenvolvimento da

ram a SUDENE e a SUDAM, foram a versão última e definitiva, não sendo mais necessária sua reedição para continuarem em vigor. Essas duas medidas provisórias estavam, portanto, numa espécie de "limbo" legislativo, em vigor e gerando efeitos até que fossem revogadas por medida provisória posterior ou até a deliberação definitiva do Congresso Nacional sobre seus dispositivos, aprovando-os e convertendo as medidas provisórias em lei, ou rejeitando-os, o que só ocorreu em 03 de janeiro de 2007.

⁵¹ Artigo 37, §8º da Constituição de 1988: "§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".

⁵² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo cit.*, pp. 141-43 e 183-194 e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo cit.*, pp. 281-284.

⁵³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo cit.*, pp. 142-143 e 185-191 e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo cit.*, p. 283.

Amazônia e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (artigo 3º das Medidas Provisórias), que deveriam ser geridos pelas “agências” de desenvolvimento regional. O objetivo de ambos os fundos era o de assegurar recursos para a realização de investimentos, recursos estes provenientes, essencialmente, de dotações orçamentárias do Tesouro Nacional. Desse modo, sem qualquer vinculação constitucional de receitas, a certeza e garantia do recebimento desses recursos não existe, podendo ocorrer o mesmo que vitimou a SPVEA: o desvio ou a não entrega dos recursos previstos na lei orçamentária. E, se houvesse a vinculação constitucional, esses dois fundos não representariam nada mais do que a repetição dos Fundos Constitucionais do Norte e do Nordeste, previstos no artigo 159, I, ‘c’ da Constituição, limitados ao financiamento do setor produtivo, ou seja, a subsidiar, mais uma vez, a iniciativa privada. Com essa limitação, os fundos regionais serviam aos interesses da iniciativa privada, mas não aos do Poder Público, esquecendo-se de que os grandes investimentos necessários (especialmente em relação à Amazônia) são os investimentos em infraestrutura, na sua maior parte realizados pelo Estado.

Mas a principal novidade dos fundos criados pelas Medidas Provisórias n. 2.156-5 e 2.157-5 era o fato de ser previsto que, além do BASA e do BNB, os agentes operadores dos fundos seriam instituições financeiras federais, a serem definidas em ato do Poder Executivo (leia-se BNDES), cuja competência seria fiscalizar a regularidade dos projetos e propor a liberação de recursos financeiros para os projetos autorizados pelas “agências” de desenvolvimento regional. Ou seja, o efetivo administrador dos fundos de desenvolvimento regional criados não era nenhum dos bancos regionais (BASA ou BNB) ou nenhuma das “agências” (ADA ou Adene), mas o BNDES. As “agências” de desenvolvimento regional eram meras estruturas intermediárias, encarregadas apenas do estabelecimento de “diretrizes e prioridades” para a nova política federal de “desenvolvimento regional”, limitada, como estamos podendo analisar, à aprovação de financiamentos do BNDES para investimentos na região.

A criação das “agências” de desenvolvimento regional não trouxe, pelo visto, nenhuma mudança. Pelo contrário, a ADA e a Adene podem ser consideradas como o coroamento das políticas levadas a cabo desde 1964: simbolizaram o fim do planejamento regional, substituído pelo subsídio a investimentos privados (por meio de incentivos fiscais ou financiamentos oficiais), sem qualquer preocupação com as melhorias das condições socioeconômicas da população. Em resumo, mudaram os nomes, mas a falta de uma política coordenada de desenvolvimento regional permaneceu, bem como as causas sociais do aumento e da manutenção das desigualdades regionais no Brasil.

5. UMA NOVA OPORTUNIDADE PERDIDA?

Ao extinguir a SUDAM e a SUDENE, o Governo Federal as substituiu pelas “agências” de desenvolvimento regional. Mais uma vez, perdeu-se a oportuni-

de de cumprir o previsto no artigo 43 da Constituição de 1988, com a criação das Regiões, cujo objetivo é promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais. Ao introduzir a Região, a Constituição de 1988 o fez como forma de organização administrativa, não política. A finalidade das Regiões previstas no artigo 43 é a administração dos interesses públicos federais naquela determinada área. Suas atividades são meramente administrativas, ou seja, limitam-se à gestão de serviços e interesses públicos federais. A ideia do artigo 43 da Constituição foi a criação de órgãos administrativos federais com ação e objeto territorialmente delimitados, mantendo a concepção tradicional dos órgãos regionais de desenvolvimento⁵⁴.

Em outra ocasião, fomos críticos da solução do artigo 43 da Constituição de 1988⁵⁵. Hoje, no entanto, estamos revendo essas críticas, entendendo mais positivamente as possibilidades desse artigo, especialmente no tocante à determinação constitucional de articulação dos órgãos federais no seu âmbito de atuação. Tendo em vista essas possibilidades do texto constitucional, o Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, ao acertadamente propor a recriação da SUDENE e da SUDAM, com a extinção das “agências” Adene e ADA, o fez a partir de um projeto de lei complementar, nos termos do artigo 43 da Constituição, e não por medida provisória, como desejavam alguns setores do governo. Esses projetos foram aprovados pelo Congresso Nacional e sancionados pelo Presidente da República, tornando-se a Lei Complementar n. 124, que institui a nova SUDAM, e a Lei Complementar n. 125, que institui a nova SUDENE, ambas promulgadas em 03 de janeiro de 2007. Ainda nesse contexto de reestruturação da política nacional de desenvolvimento regional, foi também recriada a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, a SUDECO, por meio da Lei Complementar n. 129, de 08 de janeiro de 2009.

O artigo 43 determina expressamente como competência dos organismos regionais a articulação e coordenação dos órgãos federais no seu âmbito de atuação. Ao recriar a SUDENE, a SUDAM e a SUDECO com base nesse dispositivo, o objetivo é garantir essa coordenação dos demais órgãos federais pelas autarquias de desenvolvimento regional. A limitação das novas SUDENE, SUDAM e SUDECO encontra-se na sua forma autárquica, vinculada ao Ministério da Integração Nacional (artigo 1º de todas as leis complementares)⁵⁶, o que não pode comprometer a autonomia dos órgãos de desenvolvimento regional, dada a competência constitucional expressa do artigo 43, caput.

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo, *Curso de Direito Constitucional*, 7. ed., São Paulo, Malheiros, 1998, pp. 323-326 e BONAVIDES, Paulo, *A Constituição Aberta cit.*, pp. 339, 342-346 e 474-476.

⁵⁵ BERCOVICI, Gilberto, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição cit.*, pp. 233-236.

⁵⁶ Para uma alternativa de cunho federal para a questão regional, inspirada nos trabalhos de Celso Furtado e de Paulo Bonavides, vide BERCOVICI, Gilberto, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição cit.*, pp. 239-251.

Infelizmente, apesar do avanço da recriação da SUDENE, da SUDAM e da SUDECO, a possibilidade de um efetivo desenvolvimento equilibrado, com o combate às desigualdades regionais, interrompida com o regime militar, ainda continua praticamente, inviabilizada. Falta, ainda, uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Historicamente, as políticas de desenvolvimento regional no país sempre foram limitadas às "regiões-problema". A proposta de uma política nacional de desenvolvimento regional diz respeito a todo o país, levando-se em conta que 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 e Sudeste devem ter a mesma prioridade que o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste para o desenvolvimento nacional⁵⁷. Esse é o grande desafio da política nacional de desenvolvimento regional: o de evitar que se privilegie uma região como prioridade máxima, relegando-se as outras para segundo plano⁵⁸.

A melhor maneira de evitar o privilégio de uma única região em detrimento das outras em um Estado federal, como o brasileiro, é conceber o planejamento regional como um processo que deve ser negociado entre a União e os entes federados⁵⁹, tendo em vista também a compatibilização do planejamento regional com o planejamento nacional (artigo 174, §1º da Constituição). Os problemas regionais não podem ser tratados separadamente do contexto nacional, o que não significa desconhecer a especificidade regional, mas sim que essa especificidade regional deve ser entendida em sua inserção no todo nacional⁶⁰. Dessa maneira, a política nacional de desenvolvimento regional não pode tratar a Questão Regional de forma genérica, mas deve respeitar as especificidades de cada região, contemplando de maneira detalhada a heterogeneidade nacional. E o fundamento dessa política nacional de desenvolvimento regional é o da igualação das condições sociais de vida, com a igualdade de todos os brasileiros perante a prestação dos serviços públicos essenciais⁶¹.

A proposta de uma política nacional de desenvolvimento regional exige, dessa maneira, uma presença ativa e coordenadora do Estado nacional (não apenas o Governo Federal), portanto, desapareceu das considerações governamentais

⁵⁷ GUIMARÃES Neto, Leonardo, "Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos" *cit.*, pp. 84-85.

⁵⁸ BOISIER, Sergio, "Qué Hacer con la Planificación Regional antes de Medianoche?", *Revista de la CEPAL* n. 7, abril de 1979, p. 137.

⁵⁹ BOISIER, Sergio, "Qué Hacer con la Planificación Regional antes de Medianoche?" *cit.*, pp. 140-144 e 151-168.

⁶⁰ CARVALHO, Otamar de, *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 34-35 e HOLTHUS, Manfred, "A Política Regional da Alemanha no Processo de Unificação Econômica: Um Exemplo para a Política Regional em Países em Desenvolvimento?" *cit.*, pp. 33-34.

⁶¹ ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional" *cit.*, pp. 134-136 e BERCOVICI, Gilberto, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição cit.*, pp. 239-244.

com o neoliberalismo⁶². 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 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 1950⁶³. Hoje, perdura, ainda, o descaso com a elaboração e implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional, que deve ser inserida dentro de um projeto nacional de desenvolvimento, que, no nosso entender, tem seus fundamentos previstos na Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti & CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. *Desenvolvimento Regional no Brasil*. Brasília: IPEA, 1976.

ALMEIDA, Rômulo. "A Experiência da Sudene no Decênio, Problemas Atuais e Soluções" In: *Nordeste: Desenvolvimento Social e Industrialização*. Rio de Janeiro/Brasília: Paz e Terra/CNPq, 1985, pp. 59-78.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. "Industrialização do Nordeste: Intenções e Resultados" In: MARANHÃO, Silvio (org.), *A Questão Nordeste: Estudos sobre Formação Histórica, Desenvolvimento e Processos Políticos e Ideológicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, pp. 71-82.

_____. "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.), *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, pp. 473-493.

_____. "Herança de Diferenciação e Futuro de Fragmentação", *Estudos Avançados*, n. 29, 1997, pp. 7-36.

_____. "Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional" In: *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000, pp. 115-140.

_____. "O Setor Público e o Nordeste" In: *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000, pp. 155-164.

⁶² ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional" *cit.*, pp. 115 e 129.

⁶³ ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" *cit.*, pp. 479-480, 482 e 486; GUIMARÃES Neto, Leonardo, "Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos" *cit.*, pp. 89-90 e ARAÚJO, Tânia Bacelar de, "O Setor Público e o Nordeste" *cit.*, p. 164.

BALBINO, Antônio. "Autarquia - Sudene", *Revista de Direito Administrativo*, n. 69, julho/setembro de 1962, pp. 365-368.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

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

_____. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BOISIER, Sergio. "Qué Hacer con la Planificación Regional antes de Medianoche?", *Revista de la CEPAL*, n. 7, abril de 1979, pp. 135-169.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *A Constituição Aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1995*. 2. ed. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998.

_____. "Perspectivas para a Questão Regional no Brasil", *Ensaio FEE*, vol. 15, n. 2, 1994, pp. 312-320.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. "A Questão Regional no Brasil Contemporâneo" In: LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria da Frota & NABUCO, Maria Regina (orgs.). *Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil*. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1993, pp. 35-58.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o Regime Autoritário: Discurso e Prática do Planejamento Regional*. São Paulo: Hucitec/Sudene, 1987.

CARVALHO, Otamar de. *Desenvolvimento Regional: Um Problema Político*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

CASTRO, Antônio Barros de. "O Desenvolvimento Recente do Nordeste" In: *Sete Ensaio sobre a Economia Brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1980, vol. 2, pp. 139-235.

CASTRO, Iná Elias de. *O Mito da Necessidade: Discurso e Prática do Regionalismo Nordestino*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

CODATO, Adriano Nervo. *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64*. São Paulo/Curitiba: Hucitec/ANPOCS/EdUFPR, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FURTADO, Celso. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB (MEC), 1959.

_____. *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____. *O Brasil Pós-"Milagre"*. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. *A Fantasia Desfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. "Nova Concepção do Federalismo" In: *O Longo Amanhecer: Reflexões sobre a Formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, pp. 45-56.

GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

GUIMARÃES, Maria Eugênia. *Celso Furtado: A Utopia da Razão - Um Estudo sobre o Conceito de Subdesenvolvimento (1945-1964)*, mimeo, São Paulo, Tese de Doutorado (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP), 1999.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à Formação Econômica do Nordeste (Da Articulação Comercial à Integração Produtiva)*. Recife: Massangana/Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

_____. "Desigualdades Regionais e Federalismo" In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/EdUNESP, 1995, pp. 13-59.

_____. "A Experiência Brasileira de Planejamento Regional da Perspectiva do Nordeste" In: *A Política Regional na Era da Globalização*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1996, pp. 163-177.

_____. "Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos", *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, junho de 1997, pp. 41-95.

_____. "O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação" In: KON, Anita (org.), *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999, pp. 225-268.

HIRSCHMAN, Albert O. "Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o Mecanismo de Crédito Fiscal do Artigo 34/18", *Revista Brasileira de Economia*, ano XXI, n. 4, dezembro de 1967, pp. 5-34.

HOLTHUS, Manfred. "A Política Regional da Alemanha no Processo de Unificação Econômica: Um Exemplo para a Política Regional em Países em Desen-

volvimento?" In: *A Política Regional na Era da Globalização*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1996, pp. 21-39.

HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*, mimeo, Belo Horizonte, Tese de Titularidade (Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais), 1964.

IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

KOCH-WESER, Caio K. *La Sudene, Doce Años de Planificación para el Desarrollo en el Nordeste Brasileño*: Análisis de una Política de Reformas Neutralizada. Santiago: ILDIS, 1973.

MAHAR, Dennis J. *Desenvolvimento Econômico da Amazônia: Uma Análise das Políticas Governamentais*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

MARKUSEN, Ann R. "Região e Regionalismo: Um Enfoque Marxista", *Espaço & Debates*, ano 1, n. 2, maio de 1981, pp. 61-99.

MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. "Mudança na Divisão Inter-Regional do Trabalho no Brasil" In: *A Economia da Dependência Imperfeita*. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989, pp. 39-75.

_____. "Viagem ao Olho do Furacão: Celso Furtado e o Desafio do Pensamento Autoritário Brasileiro", *Novos Estudos*, n. 48, julho de 1997, pp. 3-19.

_____. "A Metamorfose da Arribação: Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste" In: *Os Direitos do Antivalor: A Economia Política da Hegemonia Imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998, pp. 79-120.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. "O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro" In: *Estudos de Direito Econômico*. Belo Horizonte: Movimento Editorial Faculdade de Direito da UFMG, 1996, vol. 2, pp. 87-206.

USERA, Raúl Canosa. *Interpretación Constitucional y Formula Política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

VENÂNCIO FILHO, Alberto, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: O Direito Público Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1968.

VERDÚ, Pablo Lucas. *Estimativa y Política Constitucionales (Los Valores y los Principios Rectores del Ordenamiento Constitucional Español)*. Madrid: Sección de Publicaciones - Facultad de Derecho (Universidad Complutense de Madrid), 1984.

FEDERAÇÃO TAREFAS, RECURSOS, PRAZOS, CONTROLE PARA COMBATER A CORRUPÇÃO

Dircêo Torrecillas Ramos

Mestre, Doutor, Livre-Docente pela USP; Professor convidado PUC-PÓS; Ex-presidente da Comissão de Direito Constitucional OAB-SP; Conselheiro Jurídico da Fecomércio; Membro da APLJ - Academia Paulista de Letras Jurídicas; Membro do IASP - Instituto dos Advogados de São Paulo, IPSA - International Political Science Association, APSA - American Political Science Association e Correspondent of the Center for the Study of Federalism - Philadelphia USA - Presidente da Comissão de Ensino Jurídico OAB-SP.

INTRODUÇÃO

A estrutura federal dá as competências legislativas, administrativas e judiciárias à União e aos Estados. Todos os componentes, com mais ou menos poderes, têm bens e serviços a prestarem e necessitam de recursos. Estes são diretos e indiretos através de tributos próprios. Participam da redistribuição da União e dos Estados. Deve haver equilíbrio entre receitas e necessidades de despesas; caso contrário, haverá sobra ou crise de sobrecarga.

A limitação do Poder é caracterizada pela separação funcional, separação territorial e pela Declaração dos Direitos e Garantias do Homem. Nos dois primeiros casos, temos os critérios de divisão para o exercício do poder, funcional e territorial, e este último é próprio do federalismo, em que os agentes são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Busca-se, assim evitar a ilimitação que leva à corrupção e a todas as modalidades de abuso.

O Estado Federal representa a forma pela qual as unidades têm maior autonomia com Constituição e leis próprias, resultado da competência para auto-organização, de seus poderes executivo, legislativo e judiciário; possui Senado para participação no poder central e é intocável. Esses elementos o distinguem das demais formas de Estado.

Na prática, não é o que ocorre no Brasil. Muitas vezes somos comparados a outros Estados Regionais ou chamados de Unitário Constitucionalmente Des-