

Coordenadores
André Ramos Tavares
Pedro Buck

DOUTRINA

PARTE TEMÁTICA: A liberdade de religião

Religião e neutralidade do Estado
André Ramos Tavares

Liberdade religiosa e liberdade de consciência no sistema da Constituição Federal
Leonardo Martins

PARTE GERAL

Beethoven e o Tratado de Lisboa (A propósito do actual estágio da integração europeia)
Alessandra Silveira

REVISTA BRASILEIRA
DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS
RBEC

Natureza, funções, estatuto e competências das entidades reguladoras da economia
Carlos Bianco de Moraes

O engajamento da doutrina: o exemplo dos debates sobre a categoria dos "direitos sociais"
Carlos Miguel Herrera

Segurança global e direitos humanos
Fernando Macedo

Da Constituição antiga à Constituição moderna. República e virtude
Paulo Ferreira da Cunha

A questão estrutural da desigualdade entre territórios e a intervenção do poder público para o re-equilíbrio do Brasil
Pierdomenico Logroscino

Jurisdição Constitucional brasileira – Apontamentos sobre a nomeação de Ministros para o STF e o papel do Senado Federal
Renato Stanzola Vieira

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Efeito transcendente, mutação constitucional e reconfiguração do controle de constitucionalidade no Brasil
Soraya Regina Gasparetto Lunardi, Dimitri Dimoulis

A questão estrutural da desigualdade entre territórios e a intervenção do poder público para o re-equilíbrio do Brasil¹

Pierdomenico Logroscino

Doutor em Pesquisa na área de Direito Público da Economia. Professor associado de Direito Público Comparado da Faculdade de Direito da Universidade de Bari - Itália.

Palavras-chave: Brasil. Poder público. Desigualdade territorial. Reforma estrutural. Desenvolvimento regional. Política regional.

Sumário: **Seção 1.** Perfis da reconstrução histórica - 1 A Primeira República: do assistencialismo paternalista às primeiras formas de intervenção estrutural na luta contra a seca do Nordeste - 2 A resposta centralizadora ao reconhecimento da relevância nacional do problema nordestino na efêmera Segunda República - 3 O fim da ditadura de Vargas, a Constituição de 1947 e a idade do ouro da política regional: a superintendência do desenvolvimento - 4 O declínio durante a ditadura militar - **Seção 2.** A Constituição de 1988 - 5 A redução da desigualdade territorial como princípio constitucional fundamental - 6 A fraca constitucionalização das macrorregiões do desenvolvimento e a insuficiente retomada da política de equilíbrio territorial - 7 Segue: competência exclusiva da União no planejamento e execução da divisão territorial e do desenvolvimento econômico e social das regiões. Observações críticas - 8 Garantia de recursos para o desenvolvimento das macrorregiões mais atrasadas: a Constituição atual em confronto com as anteriores - 9 Tipologias posteriores previstas na Constituição Federal: regiões metropolitanas, conglomerados urbanos e microrregiões - 10 A crise econômica dos anos de retorno à democracia como causa da não reorganização da política regional - **Seção 3.** As tentativas de retomada da política de re-equilíbrio territorial nos últimos anos - 11 A presidência de Cardoso e a "agencificação" dos organismos de desenvolvimento regional: uma inovação substancialmente terminológica - 12 O advento da presidência Lula e a imediata demonstração de interesse pela questão regional, em um provimento que, no entanto, não enfrenta os nós dos problemas - 13 A longa viagem da reforma estrutural, entre complexidade da matéria e reservas de competência - 14 O Decreto Presidencial de reforma da política federal de desenvolvimento regional entre (algumas) escolhas compartilháveis e interrogações sobre o respeito do regime constitucional das competências - 14.1 Os "novos" objetivos como reafirmação dos objetivos constitucionais na matéria e seus corolários - 14.2 A nova estratégia: uma direção, em parte certa, que começou com um meio errado - 15 A volta das superintendências para o desenvolvimento - 16 Pontos conclusivos

Seção 1. Perfis da reconstrução histórica

1 A Primeira República: do assistencialismo paternalista às primeiras formas de intervenção estrutural na luta contra a seca do Nordeste

¹ Tradução por Lia Carneiro Campos.

A desigualdade entre os territórios é um dado estrutural no Brasil.²

A de hoje — que a Constituição Federal define como desigualdade regional³ — tem os próprios antecedentes desde o Império, particularmente na segunda metade do século 19, quando explode a economia do café no Sul e declinam as culturas de açúcar e algodão, no Norte do País.

O século 20 reforça a exigência de distinguir o Norte da Amazônia e o Nordeste. A razão da exigência é o desenvolvimento (rápido e imponente, embora breve) que a primeira macrorregião teve em razão da produção de borracha,⁴ que se combina com a incapacidade de resolver os grandes problemas do Nordeste, agravados pelas secas — "periódicas e catastróficas"⁵ — que sufocam a região.⁶ Problemas estes que provocam, também, importantes migrações em direção à Amazônia.⁷

Já no Império não faltaram intervenções de socorro. Segundo pesquisas especializadas, a seca do Nordeste, que começou em 1977 (e durou três anos), absorveu recursos maiores que a guerra do Paraguai.⁸ Tais intervenções, porém, eram assistencialistas, com a clara marca de paternalismo; estes defeitos, no entanto, não foram superados com a chegada da República.

A primeira Constituição Republicana, de 1891,⁹ não se empenhou em resolver o problema da seca no Nordeste. O federalismo, claramente dualista¹⁰ que ela instituiu, deixou espaço apenas para a prestação de

² C. J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, 1968, p. 111 e ss.

³ Assim são o art. 3º, inciso III, o art. 43 e o art. 170, inciso VII. São usadas também fórmulas de sinônimo, como "desigualdades interregionais" (art. 166, 57º) e "disparidades regionais" (art. 198, 53º, inciso II). Note-se que o adjetivo regional se refere a regiões no sentido de complexos geoeconômicos e sociais (art. 43).

⁴ Produção que em certa época foi exclusiva, pois a *hevea brasiliensis*, antes de ser importada e difundida na Ásia, existia apenas na floresta amazônica; S. ZWEIG, *Brasil, País do futuro* (1941), consultado na versão e-book no <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/paisdofuturo.html>>, p. 63.

⁵ P. BONAVIDES, *A Constituição Aberta. Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*, ed. II, São Paulo, 1996, p. 366, p. 370, et *ivi* nota 3, que lembrando os anos de grande seca no Nordeste, mostra como cada século viu o flagelo se repetir, muitas vezes.

⁶ G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*, São Paulo, 2003, p. 77.

⁷ Sobre a migração de 70 mil pessoas do Ceará para a Amazônia, causada pela seca, narra S. ZWEIG, *Op. loc. cit.*

⁸ Refere, nesse sentido, os resultados da pesquisa de Marcial Dias Pequeno P. BONAVIDES, *A Constituição Aberta*, cit., p. 370, e nota 4.

⁹ A primeira Constituição brasileira é a de Pedro I, em 1824, só dois anos depois da Declaração de Independência. Portanto — como nota J. MIRANDA — "[o] Brasil independente foi [...] desde o início, uma monarquia constitucional". Ela é a única do período imperial (o Primeiro Império, entre 1822 e 1831, ano da abdicação de Pedro I, e o Segundo Império, de 1831 a 1889, quando foi deposto Pedro II e proclamada a República). Duas foram as revisões a que foram submetidas: o Ato Adicional, de 1834 e a Lei de Interpretação, de 1840. A primeira atribui poder legislativo às províncias, já criadas pela Constituição; a segunda limita a autonomia; *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra, 2000, p. 217-218.

¹⁰ Essa característica emerge claramente numa peculiaridade trazida à luz por K.C. WHEARE: o art. 9º designa aos estados membros o poder de criar impostos de exportação para as mercadorias por eles produzidas (inciso I) e de importação, para as mercadorias estrangeiras para o consumo no próprio território, sendo

socorro pela União aos Estados, no caso de calamidade natural (art. 5º), mas não no caso de fenômenos repetitivos.

Um órgão federal destinado a promover sistematicamente as intervenções de luta contra a seca, a *Inspetoria de Obras Contra as Secas*, foi instituído por Decreto (nº 7.619), em 1909.¹¹

Em 1919, sob a presidência ativa do nordestino Eptácio Pessoa, o Decreto-Lei nº 3.965 destina 2% dos recursos da União às obras de irrigação das terras cultivadas no Nordeste.¹²

As exigências do Nordeste se somam rapidamente ao declínio da Amazônia, conseqüência da progressiva perda do seu monopólio mundial da produção da borracha.¹³ Já em 1912, com a adoção do plano de desenvolvimento dessa região longínqua,¹⁴ para ligá-la ao sistema econômico do País.¹⁵ Essa foi a primeira experiência do Brasil no uso de técnicas ins-

que neste caso deviam ser remetidas as entradas ao governo federal (53%). "Questo sembra essere l'unico caso in cui sia stata stabilita una divisione permanente dei poteri di una federazione per quanto riguarda l'imposizione di diritti di importazione e la disponibilità del relativo numerario"; *Del governo federale* (ed. II, 1963), trad. it., Bologna, 1997, p. 176.

Sobre as correntes que se enfrentam durante a fase constituinte e sobre os modelos de referência, v. R. MACHADO HORTA, *Problemas do Federalismo*, in *Perspectivas do federalismo brasileiro*, Belo Horizonte, 1958, p. 23-24; L.R. BARROSO, *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*, Rio de Janeiro, 1982, p. 32 e ss..

Uma perspectiva federal aparece já na época imperial, com um projeto de revisão constitucional que a Câmara aprovou em 1831, mas que não obteve consenso no Senado. Isso deixa em aberto um debate que em 1834 leva à aprovação do Ato Adicional, no qual encontraram espaço alguns aspectos (limitados) do projeto de 1831. As tendências centrifugas apoiadas pelos líderes locais que desencadearam cinco revoltas, levam a Câmara eleita em 1937 a por fim à experiência semi-federal. Isso, no entanto, não impediu a ocupação do poder pelas oligarquias regionais e locais; assim trata, E.R. GRAU, *Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional*, introdução do encontro sobre o "Desenvolvimento regional: impasses, realizações, conseqüências e impactos culturais", no quadro do seminário "Brasil, brasis", promovido pela Academia Brasileira de Letras, em 14 de setembro de 2006, in <<http://www.academia.org.br/abl/media/RB%20-%2049%20-%20PROSA.pdf>>, p. 105-106.

Sobre o uso das instâncias federais no sentido anti-imperial, veja-se P. LOPO SARAIVA, *Federalismo regional*, São Paulo, 1982, p. 47-48.

¹¹ Ele se chamará *Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas* (Decreto nº 13.687, de 1919) e, depois, *Departamento Nacional de Obras Contra as Secas*, conforme o Decreto-Lei nº 8.846, de 28 de dezembro de 1945, e terá a natureza de autarquia federal, em virtude da Lei nº 4.229, de 1º de junho de 1963.

Nota P. BONAVIDES que o Decreto de 1909 demonstra a primeira tomada de consciência sobre o caráter permanente do problema nordestino e a necessidade de enfrentá-lo a nível federal; v. *Federalismo regional num país periférico*, in P. BONAVIDES – F. GERSON MARQUES DE LIMA – F. SILVEIRA BEDÊ (orgs.), *Constituição e Democracia: Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilha*, São Paulo, 2006, p. 463.

¹² Para tal fim, é destinada também uma porcentagem variável (de 2 a 5%) dos recursos dos estados interessados. Sobre isso, v. R. MACHADO HORTA, *Tendências do federalismo brasileiro*, *Revista brasileira de Estudos Políticos*, 1970, p. 14; P. BONAVIDES, *A Constituição Aberta*, cit., p. 366; E.R. GRAU, *Desenvolvimento regional, conceitos*, cit., p. 115.

¹³ S. Zweig demonstra a progressão da perda de quotas de mercado, pelo Brasil, desde que os botânicos ingleses implantaram as culturas da *Hevea brasiliensis* na Ásia. Em 1912 a produção brasileira é elevada, mas a ameaça asiática é evidente, conforme indicam os dados fornecidos pelo autor: em 1910 o Brasil produziu 42 mil toneladas de borracha e a Ásia só 8,2 mil; em 1914, às 37 mil toneladas brasileiras, a Ásia respondeu com 71 mil toneladas; *Brasil, País do futuro*, cit., p. 64.

¹⁴ ... não apenas do ponto de vista geográfico, também econômico e infraestrutural.

¹⁵ Lei nº 2.543-A, de 5 de janeiro de 1912.

titucionais que serão propostas mais uma vez, no futuro e que continuam atuais; entre elas, a instituição da específica Superintendência Federal no quadro do Ministério da Agricultura.¹⁶

2 A resposta centralizadora ao reconhecimento da relevância nacional do problema nordestino na efêmera Segunda República

A história do Brasil tem uma virada em 1930, quando Getúlio Vargas, por atuação revolucionária, derruba os resultados das eleições presidenciais que aconteceram em 1º de março e assume o poder como Chefe do Governo Provisório. Depois de quase quatro anos de governo substancialmente livre de "obstáculos constitucionais", em 16 de julho de 1934 é promulgada nova Constituição, por Assembléia Constituinte eleita com sufrágio universal e voto direto.¹⁷ No mesmo dia (não por acaso), Vargas é eleito Presidente da República, pelo Congresso.¹⁸

Embora naquele período já imperasse a consciência do peso político das desigualdades que há tempos dividiam o País, a grande depressão mundial do fim dos anos Trinta¹⁹ não colaborou em sua superação. Percebe-se a necessidade de superar as desigualdades sociais e regionais, realmente conexas entre elas, como a prioridade nacional. O subdesenvolvimento dos Estados do Norte não podia mais ser considerado um problema grave, mas especificamente regional.

A resposta da Constituição foi a centralização do poder,²⁰ para permitir a intervenção pública eficaz e para atingir o re-equilíbrio econômico

¹⁶ Decreto nº 9.521, de 17 de abril de 1912, art. 105 e seguintes.; em E.R. GRAU, *Op. loc. utl. cit.*

¹⁷ Vargas impôs por Decreto, já em maio de 1932, a eleição da Assembléia Constituinte em maio do ano seguinte mas, a intenção de "reconstitucionalização" imediata (C. RIBEIRO BASTOS, *A Constituição de 1934, in As constituições do Brasil, Brasília, s.d., mas de 1986, p. 2*), talvez alimentada pela falta de confiança no sentimento de democracia do *Caudillo*, fez com que em 9 de julho de 1932 explodisse, em São Paulo uma insurreição armada, conhecida como *Revolução Constitucionalista*. Embora esta não tenha sido exitosa do ponto de vista militar, foi um sucesso político, capaz de tornar inevitável uma nova Constituição (P. FERREIRA DA CUNHA, *Do constitucionalismo brasileiro: uma introdução histórica (1824-1988)*, in *História Constitucional* (7), 2007, §III (<http://hc.redeiris.es/08/articulos/pdf/12.pdf>).

¹⁸ Sobre esta fase v. K. LOEWENSTEIN, *Brazil under Vargas*, New York, 1942, p. 17 e ss.

¹⁹ Um dos principais motivos das raízes da revolução de 1930; K. LOEWENSTEIN, *Op. ult. cit.* p. 16.

²⁰ Trata-se, porém, de uma centralização menor que a instaurada durante o governo provisório. Naquela fase, o Presidente, de um lado, concentra os poderes, usando Decretos para cumprir qualquer ato, inclusive a modificação profunda da ordem constitucional; de outro lado, impõe aos estados, governadores sem raízes locais. Assim, o Estado de São Paulo — talvez por também ter sido o principal centro adversário da revolução — teve nomeado como governador um pernambucano: João Alberto Lins de Barros. Foi um erro grave pois não introduziu desde o início o que D. ELAZAR individualiza como o instrumento de "não centralização" (portanto, de estabilização) típico dos sistemas federais caudilhistas (v. *Ideia e forme del federalismo*, (1987), trad. it. L.M. Bassani, Milano, 1998, p. 141), e que gerará um sentimento de desforra muito eficaz, na insurreição de julho de 1932.

e social.²¹ O federalismo dual da Primeira República — confere aos Estados membros atribuições que mais parecem teóricas, diante da ausência de recursos — foi substituído por um federalismo cooperativo, assumindo a União um grau incontestável²² de atribuições, mesmo do ponto de vista formal.²³ À sua competência exclusiva (muito ampla) é juntada, também, a "defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados no Norte" (art. 5º, XV e art. 177, *caput*). Para tanto, a Constituição reserva 4% das entradas tributárias federais não vinculadas, 3/4 das quais destinadas a obras previstas no planejamento ordinário e 1/4 a fatos extraordinários, no caso de calamidades (art. 177, *caput* e parágrafo 1º). Aos Estados e Municípios, no entanto, é criada a obrigação de auxiliar as populações das zonas áridas, utilizando pelo menos 4% das próprias entradas tributárias sem destinação especial (art. 177, parágrafo 3º).

Embora seja considerada normal a responsabilidade exclusiva da União para enfrentar as *emergências*, chama a atenção a responsabilidade pela gestão *permanente* (ou estrutural) do problema da seca nos Estados do Norte. No sistema federal seria normal a competência do nível estadual, com eventual intervenção federal ou, pelo menos, competência comum entre os dois níveis.

²¹ Fonte de inspiração do intervencionismo na economia, destinado a reduzir as desigualdades não só territoriais, é o novo constitucionalismo social: a Constituição de Weimar, mais que a mexicana de 1917, e que a republicana espanhola de 1931; R. MACHADO HORTA, *Direito Constitucional*, ed. IV, Belo Horizonte, 2003, p. 55; G. BERCOVICI, *Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988*, São Paulo, 2005, p. 17; A. RAMOS TAVARES, *Direito Constitucional Econômico*, ed. II, São Paulo, 2006, p. 94, p. 107-108. No Brasil, todavia, o intervencionismo assume uma orientação original; P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, ed. XIII, São Paulo, 2003, p. 366.

Note-se, de qualquer modo, que o intervencionismo federal e a centralização dos recursos e das atribuições (ao menos em vias substanciais) geralmente caracterizam os estados federais nessa fase histórica. Como posto à luz por K.C. WHEARE, a grande depressão de 1929 contribuiu nesse sentido de forma decisiva; v. *Del governo federale*, cit., p. 197 e ss., p. 368-369, em que se ressalta que não aconteceu no Canadá em razão do conservadorismo do povo. Quanto ao conceito de Wheare, ver nesse sentido a experiência brasileira R. MACHADO HORTA, *Tendências do federalismo brasileiro*, cit., p. 21, bem como A. RAMOS TAVARES, *Direito Constitucional Econômico*, cit., p. 107.

²² M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, *A organização do Estado brasileiro e as tendências do federalismo: simetria e assimetria* (1998), in *Id.*, *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*, São Paulo, 2003, p. 176; mas v. também L.R. BARROSO, *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*, cit., p. 39 e ss.; R. MACHADO HORTA, *Direito Constitucional*, cit., p. 56, p. 410 e ss.

Embora clara a escolha de um Estado Federativo, em realidade — como escreve I. GANDRA MARTINS — "o Brasil nunca foi uma Federação de fato, apesar de ser uma Federação legal desde 1891"; Art. 18, in C. RIBEIRO BASTOS – I. GANDRA MARTINS, *Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988)*, vol. 3º, tomo I, Arts. 18-23, ed. II, São Paulo, 2003, p. 4.

²³ ... e sobre todos os estados. Durante a primeira República há clara diferença do ponto de vista substancial entre os estados fortes e os fracos. Nos primeiros, o centralismo da posição do governador transforma a autonomia em oligarquia; L.R. BARROSO, *Op. ult. cit.*, p. 35-36. Sustenta-se, portanto, que, em realidade, o estado unitário nasce no Brasil em 15 de novembro de 1889, sobre as ruínas da monarquia; P. BONAVIDES, *Política e Constituição. Os Caminhos da Democracia*, Rio de Janeiro, 1985, p. 86; I. MÁRTIRES COELHO, *Federalismo e Descentralização*, in *Revista de Informação Legislativa*, 1985, p. 26 e ss..

Para tentar compreender as razões que moveram o constituinte — sem pensar no atraso injustificado do princípio federalista — observa-se que a repetição de um fenômeno destinado a gerar efeitos críticos de médio e longo período poderia ter criado uma espécie de "emergência permanente". Isso parece justificar a competência do nível federal, mas, na falta de urgência, é difícil justificar as razões da sua exclusividade, pelo menos na perspectiva de Estado composto.

De qualquer modo, a ordem constitucional de 1934 tem vida efêmera, pois foi derrubada pelo golpe de 1937, no qual Vargas, cujo mandato presidencial estava perto do fim, instaura o regime ditatorial conhecido como Estado Novo.²⁴

3 O fim da ditadura de Vargas, a Constituição de 1947 e a idade do ouro da política regional: a superintendência do desenvolvimento

Depois da derrota e da condenação do totalitarismo que encerra a 2ª Guerra Mundial, a volta à democracia²⁵ é inevitável.²⁶ Vargas, depois de procurar delongá-la, teve que ceder à exigência de eleições presidenciais. Em realidade, mesmo depois de convocá-las, tentou aplicar manobras pouco claras para conservar o poder²⁷ e foi deposto pelos militares um mês antes da abertura das urnas, inclusive com o consenso do candidato à presidência, por ele apoiado, Eurico Gaspar Dutra,²⁸ que foi eleito Presidente em 2 de dezembro de 1945, junto ao novo Parlamento, que atuou também como nova Assembléia Constituinte.²⁹ Vargas, eleito Senador em

²⁴ Um golpe que não pode maravilhar, constituindo um epílogo triste e lógico, a escassa (ou ausente) inclinação à democracia que Vargas demonstrou amplamente; I. MÁRTIRES COELHO, *A Experiência Constitucional Brasileira: da Carta Imperial de 1824 à Constituição Democrática de 1988*, in G. FERREIRA MENDES – I. MÁRTIRES COELHO – P. G. GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, 2007, p. 159.

Quanto ao novo regime ditatorial, K. LOEWENSTEIN, *Brazil under Vargas*, cit., p. 46 e ss..

²⁵ ... mas se pode duvidar que tenha acontecido o verdadeiro retorno, porque, como nota J. AFONSO DA SILVA, "até o regime da Constituição de 1946 [...] o Brasil não teve regime democrático. Teve algumas instituições formais do regime representativo, mas a realidade é que o país viveu regimes elitistas de natureza oligárquica"; v. *Poder Constituinte e Poder Popular (A Experiência Brasileira)* (1991), ora in ID., *Poder Constituinte e Poder Popular (estudos sobre a Constituição)*, ed. I, rist. II, São Paulo, 2002, p. 101.

²⁶ O Brasil tinha enviado um contingente militar de 25.000 homens para combater na Itália com os aliados. Ao combater os totalitarismos europeus, transformou a ditadura em algo inaceitável. Além disso, a ditadura paternalista de Vargas tem elementos de inspiração retirados do modelo fascista; K. LOEWENSTEIN, *Brazil under Vargas*, cit., p. 72 e ss., p. 369 e ss.; adde C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism*, cit., p. 111.

²⁷ ... como a nomeação do seu irmão como Chefe da Polícia do Estado da Guanabara, onde estava a então Capital do País (Rio de Janeiro).

²⁸ ... que tinha sido Ministro da Guerra durante todo o período do Estado Novo.

²⁹ Com base nas Leis Constitucionais nº 13 e nº 15, aprovadas, respectivamente, em 12 e 26 novembro de 1945, período posterior à deposição de Vargas.

Sobre esse período de convulsões, v. M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Comentários à Constituição Brasileira (Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-1969, com alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais até de nº 22, de 29-6-1982)*, ed. IV, São Paulo, 1983, p. 4 e ss..

dois Estados, abandona sem ruptura o papel proeminente que até então tinha exercido.³⁰

A nova Constituição Federal foi promulgada em 18 de setembro de 1946. Recuperou algumas das idéias inovadoras contidas na Constituição de 1934. Entre elas, o federalismo cooperativo, agora em três níveis,³¹ que reconhece a exigência de reduzir as desigualdades entre as diversas macroáreas do País.

Conforme a posição da Constituição da República de doze anos antes, à União se atribui, em via exclusiva, competência para a luta permanente contra os efeitos da seca e agora também contra as endemias rurais³² e as inundações (art. 5º, XIII). A relevância federal não mais está ligada ao fato de acontecerem em uma parte do País, o Norte.

No entanto, os problemas específicos daquela parte ampla do território, muito atrasada no desenvolvimento, não desaparecem do texto constitucional. Ao contrário, são garantidos recursos financeiros.

De fato, 3% das arrecadações tributárias da federação são destinados às intervenções que a União deve desenvolver no plano de defesa contra os efeitos da seca no Nordeste (art. 198, *caput*). Além disso, 3% das entradas tributárias dos Estados da área árida ficam destinados à construção de canais e lagoas, bem como a outros serviços de assistência às populações interessadas (art. 198; parágrafo 2º).³³ Tais previsões retomam as constates da Constituição de 1934.

Novidade é a consideração específica da valorização econômica da Amazônia, uma vez que o art. 199 dispõe sobre a adoção de um plano federal, designando, para tanto, não menos do que 3% das entradas tributárias federais, pelo período mínimo de vinte anos consecutivos e de pelo menos 3% das entradas tributárias dos Estados, dos territórios e dos municípios daquela Região. Estas devem ser devolvidas anualmente ao governo.

³⁰ Trata-se de abandono não definitivo. De fato, Vargas será reeleito Presidente na eleição de 1950, e se suicidará em 1954, quando, depois de um atentado que causou a morte de um seu opositor e ferimentos em outro, foi imposta a sua demissão.

³¹ ... União, Estados, Municípios.

³² Pela qual a Constituição de 1934 previa intervenções federais apenas no caso de eventos tão graves, incapazes de serem resolvidas pelos governos locais (art. 140).

³³ De tais recursos, um terço deve ser depositado numa Caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade. É possível, ainda, a concessão de empréstimos com juros baixos para as empresas agrícolas ou industriais da zona atingida (art. 198, §1º).

Comentando tais previsões, P. BONAVIDES ressalta, de um lado, a redução de um ponto no percentual das entradas federais e estatais destinadas ao problema nordestino da seca, em comparação ao percentual previsto na Constituição de 1934 (v. *Federalismo regional num país periférico*, cit., p. 454) e, de outro lado, que Epiácio Pessoa tinha feito algo similar quase trinta anos antes, na legislação ordinária (v. *A Constituição Aberta*, cit., p. 367).

Esse artigo introduz no vocabulário constitucional brasileiro duas palavras significativas: "plano" e "Região".³⁴ É a primeira vez que se identifica uma região, composta por muitos Estados como local de planejamento e de intervenção pública federal para o desenvolvimento. Trata-se de uma previsão "de forma tímida e fugaz",³⁵ capaz, no entanto, de abrir uma nova fase. Em cerca de trinta anos, o País vem sendo progressivamente articulado em Regiões com clara natureza funcional. Estas constituem o âmbito de competência dos órgãos federais de promoção do desenvolvimento territorial: as Superintendências.³⁶

Nota-se que a articulação administrativa não corresponde a nenhuma reivindicação de autonomia política, nem a uma identidade histórico-cultural, que é o fundamento e o pressuposto de legitimidade,³⁷ pois a articulação foi prevista em nível central. Nasce de uma proposta do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que identifica cinco macrorregiões homogêneas do ponto de vista geográfico, econômico e social (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul),³⁸ ao invés de se originar a partir de qualquer identidade, embora existam identidades regionais no Brasil, mesmo que mais tênues que na Europa, nos Estados Europeus.³⁹

Entre os anos 50 e início dos anos 60, acontecem fatos que parecem ser o ápice da política federal de desenvolvimento regional.

Em claro cumprimento ao previsto no art. 199 da Constituição de 1946, uma Lei de 1953⁴⁰ dá importância jurídico-administrativa relevante

³⁴ P. BONAVIDES, *Federalismo regional num país periférico*, cit., p. 455.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Elas são inseridas, num primeiro momento, na Presidência da República e gozam de máxima autonomia, sucessivamente, nos Ministérios.

³⁷ Isso para E.R. GRAU, desenvolvendo uma ampla reflexão sobre o federalismo brasileiro e sobre a identidade (*rectius*: carência de identidade) dos estados membros, cuja existência política, embora resulte débil em relação àquela dos outros estados membros federais, é incomparavelmente superior em relação àquela das regiões; isso em linha de retrospectiva do que de perspectiva; v. *Desenvolvimento regional, conceitos*, cit., p. 109 e ss., obra na qual se interpreta a realidade brasileira refazendo abertamente a reflexão de Carl SCHMITT sobre a relação entre terra e *nomos*, em que a ocupação da terra (*Landnahme*) é o "atto primordiale che istituisce il diritto", o "archetipo di un processo giuridico costitutivo"; v. *Il nomos della terra – nel diritto internazionale dello "jus publicum europeum"* (1950), II ed. it. a cura di F. Volpi, Milano, 1998, p. 22 ss., espec. p. 23 e p. 25.

³⁸ Uma breve apresentação e os mapas de articulação que, propostos pelo IBGE, foram acolhidos pelo ordenamento, podem ser encontrados no seguinte endereço: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm, et *ivi* al link "Evolução Política Administrativa".

³⁹ Assim E.R. GRAU, *Op. ult. cit.*, p. 114, que retoma de Clodomir Vianna Moog a individualização de sete núcleos de identidade que, todavia, se formam em conexão com os ciclos que caracterizam a história econômica do País: Amazônia, Nordeste, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro; *ibidem*, p. 119 ss..

Para a reconstrução da história econômica do Brasil com base em ciclos econômicos ligados a um tipo de produção; S. ZWELG, *Brasil, País do futuro*, p. 45 ss..

⁴⁰ Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953.

à Amazônia: institui a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e traça os limites da área afeita à sua intervenção, a chamada Amazônia legal.⁴¹

Em 1959 volta o Nordeste, outra região-problema. Embora a Constituição de 1946 não definisse essa região, apesar de ser um grave problema de subdesenvolvimento territorial, a Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959 cria a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), vista como ponto de reviravolta.⁴²

É objetivo desta Lei acolher a proposta de política do Grupo de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (GTDN),⁴³ apresentada em março daquele ano, e que se deveu ao economista Celso Furtado.⁴⁴

A visão de base seria a de que a causa da ineficácia da política federal de apoio do Nordeste — que aqueles anos testemunham dramaticamente —⁴⁵ estaria no fato de a política de combate aos problemas do Nordeste levarem em consideração apenas o problema geofísico da semi-aridez e das repetidas secas. Problema mais grave que a aridez é o de ordem socioeconômica, o subdesenvolvimento da região, que aparece claramente no confronto com as regiões do Centro e do Sul.⁴⁶ Por isso, Furtado considera necessário que se passe da política de emergências à política de planejamento do desenvolvimento; política de profunda reforma social, que implica fortes

⁴¹ Ela compreende também os territórios que serão Estados da região Norte, além da parte setentrional dos Estados de Mato Grosso e de Goiás (do Centro-Oeste) e a parte ocidental do Maranhão (Estado do Nordeste); art. 2º da Lei nº 1.806, de 1953.

A SPVEA tem um precedente importante na Comissão para o Vale do Rio São Francisco (CVSF). Criada com autonomia financeira e administrativa, em relação à Presidência da República, foi chamada a redigir e — depois da aprovação pelo Congresso — a executar um plano para o aproveitamento da área e de suas águas, para irrigação, transporte, produção de energia elétrica; Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948.

⁴² A área de intervenção da superintendência compreende o território dos nove Estados do Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), além de Minas Gerais — que conforme a classificação do IBGE é um estado do Centro-Oeste — exclusivamente na área chamada Polígono das Secas.

⁴³ Instituído em dezembro de 1956, por Decreto do Presidente da República.

⁴⁴ G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais*, cit. p. 95 e ss., bem como P. BONAVIDES, *A Constituição Aberta*, cit., p. 472-473.

O GTDN praticamente deixa de existir quando o Presidente da República, Juscelino Kubitschek, designa à GTDN a elaboração de uma proposta de política de desenvolvimento do Nordeste (chamada Operação Nordeste), mas encarrega, pessoalmente, Celso Furtado para coordenar os estudos necessários para tal realização, o que, na prática, significou que a ele foi designado o empenho de redigir a proposta. Isso foi contado pelo próprio C. FURTADO in *A Fantasia Desfeita*, ed. III, Rio de Janeiro, 1989, p. 56.

⁴⁵ G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais*, cit. p. 95, lembra que naqueles anos nasceram as *Ligas Camponesas* de protesto, e que o desenvolvimento do Nordeste manifestou-se (ainda mais) como um problema capaz de incidir negativamente no desenvolvimento do País, talvez até por ser uma ameaça à unidade nacional.

⁴⁶ A zona do *Semi-Árido* — que ocupa cerca de 60% do território do Nordeste e uma parte do norte de Minas Gerais (o vale do Jequitinhonha), com cerca de 900 mil km² de extensão — tem como atividade econômica básica a pastorização extensiva, que leva recursos aos grandes proprietários, e a agricultura de subsistência, que basicamente é a única fonte de renda dos trabalhadores rurais. A seca atinge uma e outra, mas especialmente os trabalhadores do nível rural, que não têm condição de resistir; esse é o estudo do GTDN, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, ed. II, Recife, 1967, p. 62 e ss.

alterações na estrutura econômica da região.⁴⁷ A palavra de ordem própria da ideologia desenvolvimentista que se afirmou naqueles anos, com a atuação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da ONU,⁴⁸ foi a industrialização do Nordeste.⁴⁹

No centro do sistema de desenvolvimento é colocada a superintendência, com a missão de coordenar cada órgão e cada ação federal na região, administrando os recursos destinados a promover o desenvolvimento, recursos superiores aos da própria região.⁵⁰

A aprovação do Projeto de Lei enfrentou resistências dos representantes do próprio Nordeste, preocupados com o temor de que o novo órgão, reforçado pela intervenção federal, reduzisse a autonomia dos Estados.⁵¹ Este foi aprovado, graças ao empenho pessoal do Presidente da República, Juscelino Kubitschek, e em razão do apoio de parlamentares do Centro e do Sul.⁵²

A SUDENE será o modelo de referência de outras superintendências que serão instituídas: a SUDEAM, para o desenvolvimento da Amazônia que, em 1966, substitui a SPEVEA⁵³ e as regiões-plano "fronteira do Sudoeste" e Centro-Oeste, a SUDESUL e a SUDECO.⁵⁴

4 O declínio durante a ditadura militar

A Terceira República foi derrubada pelo golpe militar de 1964. Depois da conservação formal da Magna Carta de 1946, em 1967 nasce outra,

⁴⁷ C. FURTADO in *A Fantasia Desfeita*, cit., p. 35-6 e p. 39 ss..

⁴⁸ ... do qual Furtado é membro importante, em 1949, além de ser o coordenador do Grupo misto do CEPAL e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), escolhido por Vargas durante o segundo mandato como presidente, e redige o estudo *Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira no período de 1955 a 1960*, no qual se apóia o programa de desenvolvimento da presidência de Kubitschek.

⁴⁹ Sobre a ideologia da CEPAL, que coloca a industrialização como a única perspectiva, bem como o único meio de desenvolvimento da América latina e a profunda incidência das teses da CEPAL nas escolhas dos governos brasileiros naqueles anos, v. G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais*, cit. p. 54 e ss..

⁵⁰ Em 1963 a sua dotação é superior à soma das dotações de nove estados da própria circunscrição; M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, *A organização do Estado brasileiro*, cit., p. 177.

⁵¹ G. BERCOVICI, *Op. ult. cit.*, p. 105. Talvez se possa supor que esses parlamentares também estivessem preocupados em conseguir influenciar sobre as decisões fundamentais que a SUDENE adotaria nos seus colégios eleitorais, em razão de esta ser proposta (e instituída) como um ente autárquico, diretamente ligado ao Presidente da República.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966.

⁵⁴ Primeiro é instituída a região-plano fronteira do Sudoeste (Decreto-Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967), que compreende municípios de três estados do Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e de um estado do Centro-Oeste (Mato Grosso), situados na parte oeste (a definição decorre de coordenadas geográficas precisas) e não compreendidos na região-plano que compete à SUDAM (art. 2º).

Com a criação da SUDECO (Lei nº 5.365, de 1º de dezembro de 1967), a região fronteira do Sudoeste se torna região Sul, que compreende apenas todos os estados do Sul, sendo designado à SUDESUL o desenvolvimento dessa região. (art. 20 e 21, da Lei nº 5.365, de 1967). Integram a SUDECO Goiás e Mato Grosso, ressalvando nas zonas deste último estado, que já tinham sido objeto de intervenção da SUDAM, o respeito da sua disciplina, quanto à aplicação da fiscalização facilitada (art. 1º, §2º, Lei ult. cit.).

adotada pelo Parlamento, mas em clima de tanta imposição que, a esse propósito, Paulo Bonavides e Antônio Paes de Andrade falam sobre a "farsa constituinte".⁵⁵ Um período de prolongado impedimento do Presidente da República admite, portanto, um golpe no golpe da parte dos três ministros militares (criada a junta militar). A ordem constitucional sofre golpes progressivos⁵⁶ até a ruptura definitiva, apoiada pela "revisão" adotada — evidentemente *extra ordinem* — pela junta militar, em 17 de outubro de 1969.⁵⁷

Analisando os textos constitucionais, tem-se a impressão de que, durante o regime militar, o desenvolvimento homogêneo do País seria um objetivo fundamental do ordenamento jurídico. Nesse sentido, é importante a leitura (nas duas versões)⁵⁸ do artigo de abertura do Título sobre a Ordem Econômica e Social,⁵⁹ e do artigo 8º.⁶⁰ Conforme o texto de 1967 é finalidade da ordem econômica a realização da justiça social, que tem como base seis princípios, entre eles o desenvolvimento econômico. No texto de 1969 o desenvolvimento nacional transforma-se no próprio objetivo, em conjunto com (aliás, antes dela) a justiça social.⁶¹ A harmonia do desenvolvimento parece resultar do art. 8º. Esse artigo dá à União competência não só para a organização da defesa permanente contra a calamidade pública, especialmente contra a seca e as inundações, competência já tradicional,⁶² mas também para estabelecer e executar planos de desenvolvimento regional. Esta competência é inovadora: a intervenção federal de promoção do desenvolvimento não se limita só a uma região (a Amazônia), mas às diversas regiões do País. Isso foi fruto da percepção

⁵⁵ Assim na *História constitucional do Brasil*, ed. VIII, Brasília, 2006, p. 436-437, conforme citação feita por I. MÁRTIRES COELHO, *A Experiência Constitucional Brasileira*, cit., p. 165-166.

⁵⁶ Na verdade, *Atos Institucionais*, como golpes à Constituição por razões excepcionais, são adotados primeiramente pelo Presidente da República, em respeito formal à Constituição de 1967 e depois, diante do seu impedimento, pela junta militar. Deixando de lado qualquer consideração sobre o conteúdo, deve-se observar que tais atos são uma clara violação às prerrogativas do Vice-Presidente, previstas no art. 79 da Constituição.

⁵⁷ A Emenda nº 1, de 1969 encontra legitimidade apenas nos atos de revogação do sistema constitucional, o que é explicitamente afirmado no preâmbulo. Assim, deve ser considerada uma nova Constituição, conforme J. AFONSO DA SILVA, *Poder Constituinte e Poder Popular (A Experiência Brasileira)*, cit., p. 107; J. MIRANDA, *Teoria do Estado*, cit., p. 222; P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, cit., p. 367; I. MÁRTIRES COELHO, *A Experiência Constitucional Brasileira*, cit., p. 165 e ss.. Para uma análise mais ampla v. M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Comentários à Constituição Brasileira*, cit., espec. p. 20 ss..

⁵⁸ ... mas seria mais correto dizer nas duas constituições.

⁵⁹ Art. 157 da Constituição de 1967, art. 160 da Constituição na versão da Emenda nº 1, de 1969.

⁶⁰ Incisos XII e XIII, da Constituição de 1967 e incisos XII e XIV da Constituição emendada.

⁶¹ Coerentemente, a revisão introduz novo papel à União, de planejar e promover o desenvolvimento, sem limitações no campo econômico. Essa amplitude é ressaltada por M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Comentários à Constituição Brasileira*, cit., p. 71.

⁶² M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Op. cit.*, p. 78-9.

adquirida de que a desigualdade entre as regiões traz riscos para a segurança e para o desenvolvimento do País, como um todo.⁶³

Pode-se talvez dizer que essa inovação foi anunciada pela SUDENE e por muitos órgãos federais, cujo objetivo era a promoção do desenvolvimento regional. De qualquer modo, depois da Constituição de 1967 foram criadas a SUDESUL e a SUDECO, para, de qualquer modo, "completar" o panorama das superintendências federais para o desenvolvimento das regiões mais atrasadas.

Analisando os dados formais, nota-se o retorno da disciplina constitucional anterior: as Constituições do regime militar não destinam recursos públicos diretamente para o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, mas designam esse papel à arrecadação.⁶⁴ Resultado, em concreto, é que o apoio federal se demonstra inadequado. Assim, especialmente o Nordeste, além da aclamação do constitucionalismo de fachada, recebe, durante os vinte anos da ditadura militar, um apoio econômico menor que o que tinha dado a efêmera Constituição de 1934, bem como a Constituição de 1946.⁶⁵

O dado que caracteriza a segunda ditadura é, como era de se prever, o forte centralismo das relações federais e da estrutura do governo federal, bem como a organização interna do nível central.

Isso se percebe em termos gerais, em referência à questão da promoção do desenvolvimento regional. De fato, o texto das duas constituições é explícito ao assegurar ao nível central a competência relativa, em termos mais amplos. O citado art. 8º estabelece que a União adotará os planos e os executará. A total exclusão dos estados-membros causa imensa perplexidade, mesmo deixando de lado qualquer reflexão em relação a uma forma de Estado que a Constituição declara federal. Lógico é, de fato, assinalar ao nível central uma tarefa de orientação e coordenação. Indo além, e subtraindo aos estados-membros o poder de planejamento e de execução dos planos, fica a sensação de "atentado" — usando palavra de Oscar Dias Corrêa — à autonomia,⁶⁶ bem como à eficácia da atuação.

⁶³ M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Op. ult. cit.*, p. 79.

⁶⁴ ... anual na Constituição de 1967 (art. 65, §6º) e plurianual na Emendata de 1969 (art. 63).

⁶⁵ P. BONAVIDES, *Federalismo regional num país periférico*, cit., p. 455.

⁶⁶ Assim O. DIAS CORRÊA, *A Constituição de 1967: contribuição crítica*, Rio de Janeiro, 1969, p. 103.

Porém, é útil ressaltar que o forte centralismo nessa matéria é tradição do "federalismo" brasileiro: as Constituições de 1934 e 1946 já atribuíam à União competências exclusivas de planejamento e execução, o que fará também a Constituição de 1988. Sobre as escolhas e as necessidades, v. C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism*, cit., p. 114.

A organização da ação da União (o poder central) em matéria de desenvolvimento regional "pula" da descentralização autárquica à descentralização orgânica (ou burocrática), na esfera legislativa, e na prática se chega à simples desconcentração,⁶⁷ à subordinação, que é o oposto da descentralização.⁶⁸ Em síntese, a desconcentração é um modo hierárquico de relações, enquanto na descentralização (autárquica e orgânica) o sujeito ou o órgão descentrado têm autonomia de decisão.

Com a Lei nº 4.344, de 21 de junho de 1964, a SUDENE e outros organismos de desenvolvimento criados⁶⁹ parecem perder a subjetividade jurídica.⁷⁰ Mas o que mais perdem, para nunca mais ter, é a relação direta com a Presidência da República, que garante a eles ampla margem de decisão. As superintendências ao desenvolvimento se transformam no que é chamado de Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais e, depois da reforma administrativa de 1967, de Ministério

Sobre a centralização como tendência difusa do século XX, que atinge o cume na metade dos anos 60, produzindo, porém, difusa insatisfação com o *big government*, v. D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., p. 162 e ss., espec. p. 167.

⁶⁷ Em outros termos, as superintendências são antes de tudo privadas — por Lei — da personalidade jurídica e depois — de fato — de poder de decisão.

Sobre o conceito de descentralização, nas diversas características, e sobre o conceito de desconcentração, há uma série de posições. Aqui são usados os conceitos da tese, que parece prevalecer, segundo a qual não há correspondência entre subjetividade jurídica e descentralização, nem entre ausência de subjetividade e desconcentração — no sentido criticado, por exemplo, por A. de LAUBADÈRE — J.-C. VENEZIA — Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, tome I, ed. XIII, Paris, 1994, p. 92 e, na literatura brasileira, M.S. Zanella DI PIETRO, *Direito Administrativo*, ed. XVI, São Paulo, 2003, p. 349; C.A. BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, ed. XVI, São Paulo, 2003, p. 141 —, mas a descentralização significa poder decisório com ou sem subjetividade jurídica (respectivamente, descentralização autárquica e descentralização orgânica), enquanto a desconcentração implica submissão; v. M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo* (1957), agora in *Id., Scritti*, vol. IV — 1955-1962, Milano, 2004, p. 147 e ss., espec. p. 153 e ss. e p. 173; G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, p. 119 e ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, cit., p. 633 e ss.; F. ROVERSI MONACO, voce *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, 1988, Aggiornamento, 2000.

Algo nessa direção se encontra em Santi ROMANO, que já nos primeiros anos de 1900, ao referir-se aos escritórios de descentralização burocrática escreveu: *"che a questi sia lasciato un campo non troppo ristretto è una necessità imposta dall'indole stessa del decentramento. Se il funzionario locale altro non dovesse fare che eseguire ciecamente ciò che la legge con disposizione minuta gli prescrive o il superiore gli comanda, se la sua libertà di apprezzamento fosse del tutto soppressa e gli venisse vietato di provvedere con un certo arbitrio ai vari casi, egli si ridurrebbe ad un semplice ruota del complicato meccanismo della pubblica amministrazione, che potrebbe anche essere necessaria, ma che ad ogni modo non si muoverebbe che per impulso degli uffici centrali. Vano sarebbe allora, e per ragioni ovvie, parlare di decentramento"*; voce *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. it.*, vol. IV, Milano, 1911, p. 444-445.

⁶⁸ M.S. GIANNINI, *Op. ult. cit.*, p. 173; G. BERTI, *Op. ult. cit.*, 125.

Para a identificação da hierarquia como caráter do centralismo administrativo se manifestou a doutrina clássica francesa, v. M. HAURIUO, *Précis de droit administratif et de droit public*, ed. XII, revue et mise à jour par A. Hauriou, 1933, réédition présentée par P. Delvolvé — F. Moderne, Paris, 2002, p. 77.

⁶⁹ ... de menor relevância: trata-se da SPVEA, que está para ser reformada, da CVSF, da superintendência para o plano de valorização econômica da região da fronteira do Sudoeste, da Comissão para o desenvolvimento do Centro-Oeste (que em 1967 são substituídas, respectivamente, pela SUDESUL e pela SUDECO) e da Comissão especial da faixa fronteira.

⁷⁰ ... pois no art. 1º da Lei são expressamente definidos órgãos e escritórios.

do Interior.⁷¹ Decorrência dessa desclassificação é a alocação destas no mesmo nível de organizações que até então deviam coordenar.⁷²

Em realidade, a desclassificação ocorre realmente. As superintendências para o desenvolvimento ficam mais fracas, pois vão sendo privadas, de forma gradual, mas inexorável, dos poderes de decisão tradicionais. Tanto é assim que, embora entre 1966 e 1967 elas pareçam ter pelo menos parte do antigo prestígio, com a extensão do modelo da SUDENE à Amazônia, ao Centro-Oeste e ao Sul.⁷³ No entanto, isso é apenas um parêntese. A seca que atinge o Nordeste em 1970 foi vista (e apresentada) como a falência da SUDENE, e de todo o sistema das superintendências.

Pode-se debater se o real objetivo do regime militar era o de criar condições idôneas para o funcionamento e a expansão das empresas privadas, nacionais e internacionais;⁷⁴ pode-se debater se o objetivo era orientar uma política de industrialização regional, pois, devendo permanecer distante dos problemas reais, não teria que ser descentralizada. O que, no entanto, parece incontroverso, é que no período da segunda ditadura a política de desenvolvimento não foi política de homogeneidade, mas sim uma política que se pode chamar de desenvolvimento regional.⁷⁵

Seção 2. A Constituição de 1988

5 A redução da desigualdade territorial como princípio constitucional fundamental

No retorno à democracia, o problema da desigualdade realmente não foi resolvido; ao contrário, ficou mais grave, tanto que não surpreende que tenha sido considerado ponto central da nova Constituição. A diminuição das desigualdades regionais e sociais está entre os objetivos fundamentais

⁷¹ Art. 199, inciso II, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

⁷² G. BERCOVICI, *Constituição econômica e desenvolvimento*, cit., p. 114.

⁷³ A referência está nas normas que instituem a SUDAM (Lei nº 5.173, de 1966), a SUDESUL (Decreto-Lei nº 301, de 1967) e a SUDECO (Lei nº 5.365, de 1967), as quais as qualificam, expressamente, como autarquias ligadas a ministérios.

Outras superintendências dotadas como autarquia são criadas para administrar o desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco (SUVALE) e da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA); Decretos-Lei nº 282 e 288, de 28 de fevereiro de 1967.

Assim, o panorama fica complicado e as dificuldades de definição dos âmbitos de competência provocam graves conflitos entre as superintendências; W. PELUSO ALBINO DE SOUZA, *O planejamento regional no federalismo brasileiro*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (28), 1970, p. 113 e ss..

⁷⁴ Assim G. BERCOVICI, *Op. ult. cit.*, p. 28 e ss.. Certo, porém, é que a revisão de 1969 reforça as instâncias neo-liberais: A. RAMOS TAVARES, *Direito Constitucional Econômico*, cit., p. 118.

⁷⁵ G. BERCOVICI, *Op. ult. cit.*, p. 124.

da República (art. 3º, inciso III)⁷⁶ e entre os objetivos de ordem econômica (art. 170, *caput*, bem como o inciso III),⁷⁷ pois está no "patamar mais alto da Constituição".⁷⁸

A dupla inserção (no Título I sobre os Princípios Fundamentais e no Título VII sobre a Ordem Econômica e Financeira) e a dupla qualificação (objetivo fundamental da República e princípio geral de ordem econômica) desencadeiam grande interesse e deixam dúvidas, pois não é claro se o objetivo da inserção e da dupla qualificação foi o de definir ordens distintas, talvez complementares.

No entanto, a literatura interna não parece preocupar-se muito com a exigência da distinção,⁷⁹ o que faria pensar numa espécie de repetitividade do texto. Mais ainda, numa nova técnica de redação, na qual os objetivos fundamentais são (ou podem ser) reafirmados nas normas em que a Constituição disciplina, especificamente, fenômenos e relações que interferem sensivelmente com aqueles.⁸⁰

Essas impressões parecem ser confirmadas na análise das duas ordens concorrentes. De fato, além das diferenças do léxico, a redução das desigualdades regionais é objetivo do art. 3º, e também do art. 170.⁸¹ Os dois artigos, portanto, introduzem a mesma norma constitucional de natureza programática. Assim, essa norma estabelece um vínculo positivo para o

⁷⁶ Inciso que tem até o objetivo de eliminar a pobreza e que se conecta com os objetivos constantes dos incisos I e II, respectivamente: "construir uma sociedade livre, justa e solidária" e "garantir o desenvolvimento nacional"; P. BONAVIDES, *A Constituição Aberta*, cit., p. 343-344. Tais objetivos, pela primeira vez inseridos numa Magna Carta brasileira, são considerados princípios relativos à organização da sociedade; J. AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, ed. XXII, São Paulo, 2003, p. 94, p. 105-106. Que sejam vistas também as observações de G. BERCOVICI: *Desigualdades regionais*, cit., p. 291 e ss., bem como *Constituição e superação das desigualdades regionais*, in E.R. GRAU – W.S. GUERRA FILHO (orgs.), *Direito Constitucional – estudos em homenagem a Paulo Bonavides*, São Paulo, 2003, p. 93 e ss.

⁷⁷ A expressão ordem econômica é usada na Constituição brasileira, no Título dedicado à disciplina das relações econômicas. A doutrina distingue tal expressão da "Constituição econômica formal" que é referida em todas as previsões da Constituição formal, ligadas às relações econômicas, independentemente dos topos; F. FACURY SCAFF, *La Costituzione economica brasiliana nei suoi primi sedici anni*, in L. CASSETTI – C. LANDA (a cura di), *Governo dell'economia e federalismo – l'esperienza sudamericana*, Torino, 2005, p. 89-90.

⁷⁸ Assim P. BONAVIDES em *A Constituição Aberta*, cit., p. 343-344, mas também em *Federalismo regional num país periférico*, cit., p. 456 e ss., com a indicação e o comentário dos artigos da Constituição e das disposições constitucionais transitórias (respectivamente, art. 12 e 4º) que se dedicam ao problema.

⁷⁹ De fato, mesmo quando marcada, a dupla garantia não exige amplas explicações; v., p. ex., P. BONAVIDES, *Op. loc. ult. cit.*; E.R. GRAU remarca a "repetição", mas não se firma nela; v. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*, ed. VIII, São Paulo, 2003, p. 199.

⁸⁰ Observa-se a repetição das regras em vários artigos da Constituição, particularmente na garantia dos direitos fundamentais.

⁸¹ No art. 170 ela é um princípio, mas — como colocado à luz — é princípio-lim; assim L.R. BARROSO, *A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle dos Preços*, in id., *Temas de Direito Constitucional*, tomo II, Rio de Janeiro, 2003, p. 60 e ss.. No mesmo sentido J. AFONSO DA SILVA, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, ed. VI, rist. II, São Paulo, 2003, p. 141; E.R. GRAU, *A Ordem Econômica*, cit., p. 205.

Estado, em cada uma de suas articulações,⁸² assumindo, portanto, as funções do critério de legitimidade dos atos e dos comportamentos dos sujeitos que se submetem a esses vínculos, constituindo, assim, elemento de definição dos princípios gerais do ordenamento jurídico.⁸³

Nessa perspectiva, a dupla afirmação pareceria excessiva: o vínculo para os poderes públicos, após ser introduzido em termos gerais (art. 3º), atua também como referência na esfera das relações e das atividades econômicas.

Aprofundando a análise, individualiza-se a relevância jurídica do conteúdo do art. 170 da Magna Carta: força posterior em comparação com a força aparentemente idêntica do art. 3º. De fato, parece referir-se, também, a sujeitos que não integram o poder público e que não se submetem, portanto, ao vínculo do objetivo (ou vínculo positivo ou completo) da redução das desigualdades sancionado em termos gerais no art. 3º. Isso, ao fazer de tal redução (ou melhor, do não agravamento das desigualdades) um *limite negativo*⁸⁴ para os operadores econômicos, inclusive os privados. O *caput* do artigo, de fato, esclarece que se a livre iniciativa é um dos pilares da ordem econômica,⁸⁵ o seu objetivo é garantir a todos a existência digna, em razão das regras da justiça social.⁸⁶ Isso significa que a livre iniciativa, além de ser constitucionalmente legítima, não deve

⁸² Segundo a tese de V. CRISAFULLI; v. *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in Id., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 53 e 67. Essa tese, que foi determinante para a evolução da interpretação da Constituição italiana (L. CARLASSARE, *L'impegno per l'attuazione della Costituzione: dalle norme programmatiche alla sovranità popolare*, in *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale*, Atti della giornata di studio, Trieste, 1-2 ottobre 1993, Padova, 1994, p. 47 ss., espec. p. 53 e ss.), é conhecida (e foi acolhida) pela doutrina brasileira para interpretar a Constituição do próprio País. As vezes essa recepção (consciente ou inconsciente) decorre da mediação, pela doutrina, dos princípios constitucionais impositivos de J.J. GOMES CANOTILHO, que é devedora agradecida da tese crisafulliana sobre normas programáticas; v. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., p. 1166-1167 e 1176-1177.

⁸³ Sobre o triplice alcance prescritivo das normas programáticas A. D'ATENA, *I principi e i valori costituzionali* (1997), com as modificações in Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2001, p. 12-13.

⁸⁴ As restrições dos âmbitos de escolha são classificadas como "limiti" e "vincoli nel fine", conforme o ponto de incidência. Os primeiros operam no externo e no sentido negativo, vinculando o objeto e não a finalidade do poder; os segundos operam no interior e no sentido positivo, vinculando a vontade do sujeito investido de poder a perseguir finalidades determinadas. Em outras palavras: "la norma che pone un limite preclude un certo spazio all'azione del soggetto, ma consente al soggetto stesso di muoversi liberamente nello spazio restante non previsto dalla norma; la norma che pone un vincolo nel fine impegna, invece, positivamente il soggetto al raggiungimento di determinati obiettivi"; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico* (1961), rist. inalterata, Milano, 1968, p. 108 espec. p. 112, nota 85.

⁸⁵ ... junto com o trabalho humano.

⁸⁶ Parece útil reproduzir o texto: "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[omissis]

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

[omissis]".

contrastar com o objetivo de alcançar a justiça social.⁸⁷ Os princípios enunciados nos incisos — entre eles a redução das desigualdades regionais e sociais (inciso VII) — servem depois para determinar o conteúdo preciso da cláusula de justiça social,⁸⁸ aumentando a eficácia imposta. Impor limites à iniciativa econômica, de modo claro, é um modo de "humanização do capitalismo".⁸⁹

6 A fraca constitucionalização das macrorregiões do desenvolvimento e a insuficiente retomada da política de equilíbrio territorial

A importância do objetivo de redução das desigualdades, mesmo as territoriais, corresponde, no plano da organização das ações públicas, à mera designação de força constitucional a um instrumento que, em realidade, já esteve em uso e desuso.⁹⁰

O art. 43 da nova Constituição prevê que a União pode dividir o País em complexos geo-econômicos e sociais homogêneos (regiões), nos quais articulará o desenvolvimento e a compensação territorial, obrigação constitucional esta que não é particularmente inovadora.⁹¹ Claro que não recebe a controvertida⁹² proposta de Paulo Bonavides de fazer das macrorregiões o quarto nível de governo,⁹³ para superar o centralismo que aperta o

⁸⁷ PINTO FERREIRA, *Comentários à Constituição*, vol. VI, Arts. 163 a 192, São Paulo, 1994, p. 243.

⁸⁸ Portanto é correto dar a eles a dupla função: a dos objetivos específicos a seguir e a dos instrumentos para a tutela da dignidade humana; E.R. GRAU, *Op. ult. cit.*, p. 204-205.

⁸⁹ J. AFONSO DA SILVA, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, cit., p. 141-142. Portanto, deve-se compartilhar a opinião que concede a tais princípios uma dupla função: objetivos específicos a seguir, mas também instrumentos; E.R. GRAU, *Op. ult. cit.*, p. 204-205.

⁹⁰ C. RIBEIRO BASTOS, *Seção IV*, in C. Ribeiro Bastos – I. GANDRA MARTINS, *Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988)*, vol. 3º, tomo III, Arts. 37-43, São Paulo, 1993, p. 283.

⁹¹ ... mesmo se inédita para o constitucionalismo brasileiro a introdução da seção *Das Regiões*, no Capítulo dedicado à administração pública; G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais*, cit., p. 217, ressalta é que a solução adotada não satisfaz; v. também P. LOPO SARAIVA, *O Federalismo Regional na Constituição Brasileira de 1988*, in XVI Conferência Nacional dos Advogados, *Livro de teses, Tema I, As Transformações da Sociedade e do Estado – Direito, Advocacia e Mudança*, Brasília, 1996, p. 40.

⁹² ... na sede política e na sede científica.

Quanto à política, P. BONAVIDES narra a forte contrariedade dos constituintes do Sudeste, tenazes em demonstrar os riscos de separatismo e da desagregação que atingiu o (macro-)regionalismo; *Curso de Direito Constitucional*, cit., p. 359.

Dúvidas sobre a aceitação do federalismo regional são apresentadas, em sede científica, por C. RIBEIRO BASTOS diante do sentimento de muitos brasileiros de pertencer mais a um estado membro (que a todo o País) e que talvez, só no Nordeste o sentimento poderia ser ampliado para a região; *Seção IV*, cit., p. 283. Ao contrário, segue a tese regionalista, sustentando que a história criou identidades regionais capazes de florescer nas modalidades de exercício do mandato por parlamentares federais de diversas proveniências P. LOPO SARAIVA, *Federalismo regional*, cit., p. 57 e ss...

J. AFONSO DA SILVA, na fase constituinte, se manifesta por soluções de descentralização administrativa a nível regional ou de cooperação institucionalizada entre os estados de uma região, declarando considerar discutível a solução do federalismo regional; v. *Constituinte: Caminho para uma Nova Ordem Constitucional* (1984), ora in *Id.*, *Poder Constituinte e Poder Popular*, cit., p. 24.

⁹³ ... junto ao da União, dos Estados e dos Municípios, aos quais se junta o Distrito Federal.

Escreve o próprio P. BONAVIDES: "Em rigor, perderam as Regiões na Constituinte de 1987-1988 excepcional

ordenamento federal brasileiro.⁹⁴ E, pelo menos numa análise retrospectiva, não demonstra sequer o primeiro passo nessa direção.⁹⁵

De fato, a Magna Carta de 1988 nem instituiu entes regionais de descentralização, pois remete ao Congresso Nacional, na sede da legislação complementar,⁹⁶ a escolha sobre *se e em que termos* serão criadas as regiões, bem como a composição dos (eventuais) organismos administrativos.⁹⁷

O dado mais significativo parece ser a delimitação das competências. Se instituídas, elas só podem ter a função de administrar o interesse público

ocasião histórica de se institucionalizarem, politicamente, em bases federativas", por causa de um complexo de omissão e desinteresse do Executivo e do Congresso; assim o *Federalismo regional num país periférico*, cit., p. 467, mas também o que está na p. 461-462.

⁹⁴ Uma proposta, batizada federalismo regional, que P. BONAVIDES apresentou em 1970 e que mantém com vigor; v. *A Constituição Aberta*, cit., p. 9 e Pt. II, e, por último, *Federalismo regional num país periférico*, cit., p. 449 e ss..

⁹⁵ A experiência de fato desmentiu a previsão nesse sentido (talvez fosse melhor dizer auspício) de P. BONAVIDES, *A Constituição Aberta*, cit., p. 343.

⁹⁶ A *Lei Complementar* do ordenamento brasileiro se distingue das outras Leis (se poderia dizer da Lei ordinária) por dois pontos. O primeiro é o agravamento de procedimento: conforme o art. 69, as Leis Complementares devem ser aprovadas por maioria absoluta. O segundo é a definição, feita pela Constituição, do âmbito material de aplicação. De fato, conforme a jurisprudência do STF, nas matérias de competência legislativa se adotam Leis ordinárias, exceto se houver determinação da Constituição por Leis Complementares: "a exigência de Lei Complementar não se presume e nem se impõe, quer por analogia, quer por força de compreensão, quer, ainda, por ingerência de situações que possam guardar relação de similitude entre si"; conforme o voto do relator Celso de Mello (foi obtida a unanimidade dos votos), na decisão de 26 de maio de 1994, sobre a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 789 (v. p. 26 e ss. do voto). Porém, é *ius receptum* que uma Lei Complementar que disciplina matérias de competência da legislação ordinária não é ilegítima, mas sim que valha como Lei ordinária e que possa ser modificada por uma Lei ordinária sucessiva. Nesse sentido chama a atenção a decisão de 30 de junho de 2006 sobre o recurso extraordinário (RE) nº 419629, especialmente o voto do relator Sepúlveda Pertence, com uma límpida reconstrução dos precedentes da jurisprudência e das posições da doutrina (p. 5 e ss. do voto). Essa tese foi já defendida por G. ATALIBA, *Lei Complementar na Constituição*, São Paulo, 1971, p. 36, p. 58; contra J. SOUTO MAIOR BORGES, para o qual "a Lei ordinária é obrigada a respeitar o campo privativo da legislação complementar, tal como esta não pode invadir o campo da Lei ordinária"; v. *Lei complementar tributária*, São Paulo, 1975, p. 21. Com fundamento na decisão do STF, fica claro não existir hierarquia entre a Lei Complementar e a ordinária, mas distinção de competência; assim P. G. GONET BRANCO, *Poder Legislativo*, in G. FERREIRA MENDES – I. MÁRTIRES COELHO – P. G. GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, cit., p. 835-6; nesse sentido já V. NUNES LEAL, *Leis Complementares da Constituição*, in *Revista de Direito Administrativo*, 1947, espec. p. 382; J. SOUTO MAIOR BORGES. *Op. cit.*, p. 21 ss., p. 45; C. RIBEIRO BASTOS, *A inexistência de Hierarquia entre Lei Complementar e as Leis Ordinárias*, in *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, 1999, p. 11 ss., espec. p. 19-20; J.M.S. REIGOTA, *Da Lei Complementar na Estrutura Escalonada das Normas Jurídicas*, in *Revista Direito Mackenzie* (1-2), 2003, p. 61 ss.; em sentido contrário outras vezes respeitáveis: G. ATALIBA, *Op. cit.*, p. 29 s.; M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Do Processo Legislativo*, ed. III, São Paulo, 1995, p. 237-8; J. AFONSO DA SILVA, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, cit., p. 242-3; A. DE MORAES, *Direito Constitucional*, ed. XVIII, São Paulo, 2005 p. 595-6; H. DE BRITO MACHADO, *Segurança jurídica e a questão da hierarquia da lei complementar*, 2006, espec. §2º <http://201.70.144.16:8080/hugomachado/contendo.asp?home=1&secao=2&situacao=2&doc_id=151>.

⁹⁷ O caráter facultativo da formação das regiões (oportunamente lembrado por R. MACHADO HORTA, *Direito Constitucional*, cit., p. 454 e da P. G. GONET BRANCO, *Estado Federal*, in G. FERREIRA MENDES – I. MÁRTIRES COELHO – P. G. GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, cit., p. 758), mostra como essa previsão não deixa de reforçar o poder do nível federal; E. R. GRAU, *Desenvolvimento regional*, cit., p. 117. A razão do reenvio ao legislador não se individualiza apenas (mas parece que se deve dizer nem tanto) nas exigências da matéria, mas na falta de um ponto de acordo na Assembléia Constituinte (C. EGLER – M. MATTOS, *Federalismo e Gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento*, in *Anais V Encontro Nacional da ANPEGE*, Florianópolis, 2003, p. 428). Se quiséssemos considerar compromisso, deveríamos reconhecer o caráter do compromisso fictício impróprio, ou seja, meramente dilatatório; sobre tal conceito C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione* (1928), trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, p. 52.

pelo desenvolvimento e pela redução das desigualdades regionais (art. 43, *caput*). Além disso, devem atuar executando os planos regionais de desenvolvimento econômico e social (art. 43, §1º, inciso II).⁹⁸ Os planos⁹⁹ de competência exclusiva da União (art. 21, inciso IX) são elaborados pelo Executivo e aprovados, em forma de Lei, pelo Congresso Nacional (art. 48, inciso IV).¹⁰⁰

Quanto à primeira observação, pode-se facilmente fazer justiça, pois é quase hiperbólico individualizar alguma limitação ao empenho pelo desenvolvimento e pela redução das desigualdades regionais. Difícil, no entanto, é imaginar uma decisão que, em abstrato, respeite esse empenho.¹⁰¹

A segunda observação, no entanto, deve levar em conta que na Constituição não existe nenhuma garantia que os organismos regionais representem institucionalmente os espaços territoriais da sua circunscrição. Nem existe qualquer determinação constitucional estabelecendo critérios de composição dos organismos, ou a responsabilidade dos componentes.

7 Segue: competência exclusiva da União no planejamento e execução da divisão territorial e do desenvolvimento econômico e social das regiões. Observações críticas

O que se notou acima exige que se analise a divisão de competência

⁹⁸ Os planos regionais integram os planos nacionais de desenvolvimento socioeconômico e são aprovados em conjunto.

⁹⁹ ... os planos regionais e — como é óbvio — os planos nacionais.

¹⁰⁰ Em realidade, a competência já deriva do *caput* desse artigo, pois ele introduz uma relação biunívoca entre competência da União e competência legislativa do Congresso. O inciso IV a reforça, pois a individualiza num elenco de matérias atribuídas "especialmente" ao poder legislativo federal. Suspendendo cada reflexão sobre o *drafting*, nota-se que este inciso não brilha por sua clareza. De fato, parece que é possível se discutir sobre "dispor sobre [...] planos e programas [...] de desenvolvimento" e que seja possível entender como "aprovar em via legislativa tais planos" (PINTO FERREIRA, *Comentários à Constituição*, vol. II, Arts. 22 a 53, São Paulo, 1990, p. 456) ou como "sancionar na via legislativa as regras do planejamento". A segunda opção, ainda que preferível no plano literal, não resiste a uma análise de ordem sistemática. O art. 174 designa à Lei a função de planificação (*caput*), que se entende como planejamento do desenvolvimento, nacional, regional e setorial, ou seja, a tratada no inciso IV do art. 48. E essa Lei dá o conteúdo constitucionalmente necessário: estabelecer as diretrizes e as bases da planificação do desenvolvimento nacional equilibrado, incorporando e compatibilizando os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (§1º). Parece que depois da planificação não sejam seguidos os verbos *incorporar* e *compatibilizar*. Deve-se concordar, portanto, com a tese que, conforme o desenho constitucional, prevê que o executivo federal deve elaborar os planos de desenvolvimento econômico e social, cabendo, contudo, ao Congresso a necessidade de aprová-los, na forma da Lei; E. Grau, *A Ordem Econômica*, cit., p. 263. Como consta expressamente do art. 174, esses planos vinculam o setor público, sendo só indicativos para o setor privado; v. A. RAMOS TAVARES, *Direito Constitucional Econômico*, cit., p. 314 e s., sobre a distinção entre os termos "planificação" e "planejamento": o primeiro se reserva à planificação vinculante para toda a coletividade, o outra àquela que para os sujeitos privados é apenas indicativa.

¹⁰¹ No que concerne à avaliação em concreto, as regiões não se encontram em situação de maior restrição que qualquer outra articulação do poder público. De fato, cada uma delas tem vínculo com o desenvolvimento e com a diminuição da desigualdade.

entre a União e os Estados membros da federação, do Distrito Federal e dos Municípios,¹⁰² mais que entre órgãos da União e organizações regionais.

Sob esse ponto de vista, o inciso IX do art. 21 repete o que previam as constituições anteriores: encarrega a União da elaboração e da execução dos planos de divisão territorial e do desenvolvimento econômico e social, deixando de lado os outros sujeitos da federação.¹⁰³ E essa regra não é derogada sequer na hipótese de coincidência entre plano e território de um "sujeito menor" da federação.¹⁰⁴

Parece útil ressaltar que — neste âmbito — o complexo (e às vezes confuso) sistema de divisão de competências, previsto na Constituição em vigor, distingue a competência material (ou seja, normativas e executivas), que pode ser *exclusiva* da União (art. 21), e materiais *em comum* (art. 23)¹⁰⁵ para todos os sujeitos da federação. Argumentando, ao contrário, com base na expressa previsão de que podem ser delegadas as competências legislativas privativas da União, conforme o parágrafo único do art. 22,¹⁰⁶ José Afonso da Silva considera que o exercício de competências materiais exclusivas não pode ser delegado a outros sujeitos da federação.¹⁰⁷ Aliás, chega a distinguir as competências em *exclusivas* e *privativas*, conforme sejam

¹⁰² Artigos 1º e 18 da Constituição.

¹⁰³ Portanto, estados, distrito federal e municípios, *não as regiões* que — mais uma vez — não são outros sujeitos da federação, como é evidente por não estarem nos elencos dos artigos 1º e 18. Assim, não há nenhum problema de coerência entre o previsto e o contido no art. 43, §1º, inciso II, que se limita a esclarecer que as regiões são eventuais organismos de execução dos planos regionais e nacionais de desenvolvimento socioeconômico.

¹⁰⁴ I. GANDRA MARTINS, Art. 21, in C. RIBEIRO BASTO – I. GANDRA MARTINS, *Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988)*, vol. 3º, tomo I, Arts. 18-23, ed. II, São Paulo, 2003, p. 157-158. Tal coincidência não pode ser excluída, pois deixa à livre escolha da União a delimitação territorial das regiões para planejar o desenvolvimento; P. BONAVIDES, *Federalismo regional num país periférico*, cit., p. 458.

¹⁰⁵ Esta classificação é proposta por J. AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, cit., p. 478. Porém, notam-se também competências materiais atribuídas exclusivamente a sujeitos da federação que não a União.

A divisão das competências materiais fica ao lado da divisão das competências legislativas. A Constituição reconhece a competência legislativa *privativa* da União, a ela reservada, mas que pode ser delegada aos estados membros, *exclusiva* deles (art. 25) e outra *exclusiva* dos municípios (art. 30, inciso I), uma *concorrente* à italiana, ou seja, repartida entre a União — chamada a ditar os princípios gerais — e os estados membros — a quem cabe poder legislativo "suplementar", mas, caso a União não defina os princípios, têm poder legislativo pleno (art. 24, §§1º, 2º e 3º). Realmente, do poder concorrente participa também o distrito federal, porque é citado expressamente no *caput* do art. 24, e porque a ele são atribuídas as competências legislativas dos estados e dos municípios (art. 30, §1º). Até parece que participam também os municípios. De fato, estes são ignorados pelo art. 24, mas o art. 30, inciso II, atribui a eles o poder de "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber". Note-se que a competência designada aos estados na sede de legislação concorrente é expressamente "a competência suplementar" (art. 24, §2º). Nesse sentido, F. DIAS MENEZES DE ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, ed. II, São Paulo, 2000, p. 75.

¹⁰⁶ O parágrafo único do art. 22 estabelece: "Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo", ou seja, nas matérias de competência legislativa *privativa* da União.

¹⁰⁷ J. AFONSO DA SILVA, *Op. ult. cit.*, p. 478, nota 5, p. 479.

delegáveis ou não, não deixando de ressaltar que a Constituição usa os dois termos de modo promíscuo.¹⁰⁸ Essa definição é criticada pela doutrina, que ressalta serem sinônimas as expressões.¹⁰⁹ No entanto, a crítica não chega ao ponto substancial, ou seja, à afirmação pela qual as competências materiais exclusivas da União não possam ser delegadas.

A escolha do constituinte de 1988 de reservar exclusivamente à União o planejamento e a execução da política de apoio ao desenvolvimento e de integração territorial regional, é a razão das perplexidades já acima manifestadas, quanto à disciplina constitucional anterior. Tais perplexidades ficam mais graves, pois o que se esperava era a superação, pelo menos, dos aspectos menos claros do centralismo,¹¹⁰ na retomada da liberdade e da democracia.

Quanto ao tema específico não se esperava a *centralização exacerbada*.¹¹¹ Na atribuição de competência da execução, lógico seria recorrer ao princípio da subsidiariedade¹¹² e, portanto, que se preferisse o órgão federal mais

¹⁰⁸J. AFONSO DA SILVA, *Op. ult. cit.*, p. 478, nota 5.

¹⁰⁹Tal crítica é feita por F. DIAS MENEZES DE ALMEIDA (*Op. cit.*, p. 79-80) e a ela adere P. G. GONET BRANCO, *Estado Federal*, cit., p. 777.

¹¹⁰C. ESPOSITO entende que tal superação tem dupla finalidade. A Administrativa — para garantir decisões fundadas no conhecimento da circunstância, dos lugares e das pessoas que serão os destinatários dos efeitos — é ligada à finalidade constitucional da separação de poder que, para ser real, implica o reconhecimento das suas articulações no plano local dos poderes decisórios; *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 82-83, e também C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, ed. X, a cura di F. Modugno — A. Baldassarre — C. Mezzanotte, Padova, 1991, p. 634; A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, 1980, p. 211 e ss.. De fato, a história mostra que "gli Stati autoritari abbiano adottato e tendano ad adottare come principi di massima formule organizzatorie di accentramento", enquanto "gli Stati liberali, e i movimenti che si ispirano alla libertà abbiano adottato e tendano ad adottare formule organizzatorie di decentramento". Demonstram, assim, "una correlazione accentramento-autorità e decentramento-libertà [che] non è occasionale o contingente, ma permanente nelle strutture sociali"; M.S. GIANNINI, *Il decentramento del sistema amministrativo*, cit., p. 156.

¹¹¹... que ao contrário, se realizou; M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, *A organização do Estado brasileiro e as tendências do federalismo*, cit., p. 184.

¹¹²Princípio que não tem apoio explícito na Constituição, mas que R. MACHADO HORTA considera implícito na questão da competência concorrente. Nessa perspectiva, o autor defende a não necessidade de inserir a subsidiariedade no texto, através de revisão constitucional (v. *Federalismo e princípio de subsidiariedade*, in I. GANDRA DA SILVA MARTINS (Coord.), *As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo – Estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*, Rio de Janeiro, 2002, p. 469 e ss.). Esta tese, no entanto, não parece merecer concordância, uma vez que é difícil apoiar esse princípio numa previsão de poder que é concorrente, mas à italiana. Previsão de repartição, em abstrato, das competências, mas ela, de fato, não introduz um mecanismo que permita a assunção da competência pelo governo, visto de modo amplo, diante das necessidades, portanto, no caso "concreto". Isto, ao contrário, é próprio da tradicional *konkurrierende Gesetzgebung* alemã (art. 72 GG), realmente modificada parcialmente pela reforma de 2006, que reduziu o âmbito de aplicação da chamada "cláusula de necessidade" (A. ANZON DEMMIG, *La "modernizzazione" del federalismo in Germania: spunti di riflessione per l'attuazione e l'aggiornamento del regime delle competenze legislative nell'ordinamento italiano* in *Federalismi.it*, 20/2006, §2º e 3º (<http://www.federalismi.it>); G.F. FERRARI, *Introduzione alla sezione monografica su Sviluppo del modello federale in Germania alla luce della revisione costituzionale del luglio 2006*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, p. 80; D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e la riforma del federalismo tedesco*, *ivi*, p. 92-93; F. PALERMO, *Il nuovo riparto delle competenze legislative nell'ordinamento federale tedesco, tra retorica ed effettività*, *ivi*,

próximo (ou órgãos mais próximos) do território cujo desenvolvimento se promove.¹¹³ Isso no quadro de uma relação cooperativa entre os vários níveis do governo.¹¹⁴ Teria sido oportuno (ou talvez necessário), antes disso, designar o planejamento do desenvolvimento aos sujeitos da federação, conjuntamente interessados, com responsabilidade coletiva.¹¹⁵

Outro ponto importante é que o instrumento não faltaria, pois o art. 23 da Constituição institui competência comum que não implica nenhuma divisão. Tanto é assim que o parágrafo único¹¹⁶ é claro ao estabelecer que nas matérias desse artigo, os membros da federação devem cooperar.¹¹⁷ Assim, deve-se concordar com a opinião de quem considerou grave que o planejamento do desenvolvimento territorial não tenha sido colocado naquele elenco.¹¹⁸

É o caso, portanto, de lembrar que a perplexidade quanto à escolha do constituinte aumenta — e muito — quando se pensa sobre a dimensão

p. 102-103, p. 107-108 e 107; R. SCARCIGLIA, *Föderalismusnovelle, limitazione del potere di veto e nuovo ruolo del Bundesrat*, *ivi*, p. 117). Diante disso, uma parte da doutrina alemã entendeu existir no art. 72 o princípio da subsidiariedade, antes que fosse introduzido formalmente na Lei Fundamental; sobre o debate alemão, V. Götz – M. HECKER, *Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale tedesco con particolare riferimento alla sua dimensione federale*, in A. RINELLA – L. COEN – R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali: esperienze a confronto*, Padova, 1999, p. 45, nota 1, p. 53 e ss.; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in A.A. CERVATI – S.P. PANUNZIO – P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2001, p. 216-217; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti – Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, 2003, p. 38 e ss..

No sistema constitucional brasileiro uma emersão mais segura do princípio de subsidiariedade (no seu perfil horizontal) parece estar presente no art. 173, *caput*, que trata de atividades econômicas por parte do estado, como exceção, legítima apenas nos casos que seja imposta pela segurança nacional ou por relevante interesse coletivo; W. PELUSO ALBINO DE SOUZA, *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, ed. IV, São Paulo, 1999, p. 153; A. RAMOS TAVARES, *Direito Constitucional Econômico*, cit., p. 282. Outros pontos do princípio na sua dimensão horizontal são individualizados por S. Faber Torres nos temas de educação e de segurança social; v. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*, Rio de Janeiro – São Paulo, 2001, p. 148-149.

¹¹³ ... que, em concreto, permite a intervenção do menos próximo apenas quando o mais próximo resultar inadequado; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 17; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà*, cit., 249-50, com os chamados da doutrina alemã e particularmente da reflexão de J. ISENSEE, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*, Berlin, 1968, p. 226, p. 314. Na doutrina brasileira, W. PELUSO ALBINO DE SOUZA, *Op. loc. ult. cit.*; J.A. DE OLIVEIRA BARACHO, *O Princípio de Subsidiariedade. Conceito e Evolução*, Rio de Janeiro, 2000, p. 31-32, p. 48 e ss., p. 86 e ss., p. 92.

¹¹⁴ P. RIDOLA, *Op. loc. ult. cit.*, p. 234.

¹¹⁵ ... o que certamente é mais útil para a redução dos desequilíbrios territoriais; P. RIDOLA, *Op. loc. ult. cit.*

¹¹⁶ ... que remete a fixação das normas de cooperação, a uma Lei Complementar, que ainda se aguarda. P. G. GONET BRANCO, *Estado Federal*, cit., p. 774, ressalta que faltando tal Lei, prevalece na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a posição de que no caso de conflito entre sujeitos da federação, prevalecerá a orientação da União, não porque ela esteja numa posição de superioridade hierárquica, mas porque geralmente os seus interesses são preponderantes.

¹¹⁷ Assim R. MACHADO HORTA, *Direito Constitucional*, cit., p. 354 e ss., p. 457, p. 481; P. G. GONET BRANCO, *Op. loc. ult. cit.*

¹¹⁸ G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais*, cit., p. 155-156; nesse sentido também F. DIAS MENEZES DE ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, cit., p. 91-92, embora use a expressão "planificação e promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas", que é um antecedente histórico, quanto à planificação em análise.

da competência de planejamento e de realização do desenvolvimento econômico e social. Mais ainda, uma vez que a competência, construída em termos finalistas, não tem objeto, e é "chamada a definir si mesma ou, mais exatamente, o [...próprio] âmbito da incidência, mediante [...] exercício"; decorre, portanto, da escolha do nível central.¹¹⁹ E que tal escolha possa assumir o papel de direito de propriedade, decorre do fato que a finalidade do desenvolvimento econômico e social é tão ampla que pode ser o fundamento de qualquer decisão. O inciso IX do artigo 21 poderia, portanto, operar como uma espécie de cláusula *branca* sobre a competência da União, em detrimento do princípio federal.

Só aparentemente "consoladora" é a hipótese de união, na prática, dos sujeitos da federação.¹²⁰ Do ponto de vista jurídico, isso deveria ser qualificado como lesão ao artigo 21, caso se concorde com a tese da *não delegabilidade* das competências materiais exclusivas, constantes nesse artigo.¹²¹ De qualquer modo, essa união deve ser buscada, pois caso não aconteça, ficará comprometida a eficácia do órgão público.

A tortuosidade é clara.

Para concluir, as experiências do passado, sobre as quais se fundam as previsões de empenho real de todos os sujeitos da federação, demonstram que a designação de competência exclusiva da União não seja útil para a realização do objetivo final. Tanto é assim, que o exacerbado centralismo do inciso IX do artigo 21, além de incompreensível, é menos aceitável.

¹¹⁹ Segue a análise feita por A. D'ATENA sobre o conceito de "materie non materie" que frequentemente são individualizadas nas regras da repartição vertical das competências. O autor o resalta, em particular, em referência à Constituição italiana e ao direito comunitário primário; v. *Materie legislative e tipologia delle competenze* (2003), ora *Id.*, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, p. 126 e ss., onde a expressão "materie non-materie" parece inventada (p. 127).

¹²⁰ Não parece ser este o sentido da previsão que faz I. GANDRA MARTINS, com base nas experiências do passado; Art. 21, cit., p. 159. Lá é usada a expressão "coordenação dos esforços", que, em nível técnico, indica atividades distintas (nesse caso política federal de desenvolvimento e cada política dos outros sujeitos federais empenhados no desenvolvimento — praticamente todos); E. ALBERTÍ ROVIRA, *Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1985, p. 144 ss., espec. p. 146; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale e Spagna nell'Unione europea*, Padova, 1995, p. 220). De fato, o autor não parece prever a participação dos entes federais no planejamento e na realização da política federal de desenvolvimento.

¹²¹ Legítimo é prever que entre os componentes dos órgãos administrativos das regiões existam os designados por outros sujeitos da federação. Inclusive, isso foi definido desde a criação da SUDENE, pois no conselho deliberativo é prevista a presença de um representante indicado pelo governador de cada um dos estados da região Nordeste (art. 5º, da Lei nº 3.692, de 1959). Esse modelo foi seguido por outras superintendências regionais, embora a Lei não determine a modalidade de seleção dos representantes; v. o art. 16 da Lei nº 5.173, de 1966 para a SUDAM; o art. 13, da Lei nº 301, de 1967, para a SUDESUL; e o art. 6º da Lei nº 5.365, de 1967, para a SUDECO.

8 Garantia de recursos para o desenvolvimento das macrorregiões mais atrasadas: a Constituição atual em confronto com as anteriores

Mesmo reforçando a importância do princípio de desenvolvimento com equidade, a Constituição de 1988 sequer garante os recursos. De fato, a porcentagem de entradas fiscais diretamente destinadas a apoiar o desenvolvimento das regiões mais pobres não chega ao previsto nas Constituições que precederam a ditadura militar.

Na alínea "c" do artigo 159, está previsto que 3% do produto da receita dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, bem como sobre produtos industrializados, aos programas de financiamento dos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste¹²² e Centro-Oeste, ficando as instituições financeiras federais, de caráter regional,¹²³ encarregadas da gestão.

A Constituição de 1946 previa 3% das receitas federais, estaduais, territoriais e municipais, para enfrentar os problemas ligados à seca no Nordeste e de 3% para apoiar o desenvolvimento da Amazônia. A Constituição de 1936 destinava 4% para enfrentar a emergência da seca no Nordeste, pois não se ocupava da Amazônia.

Confrontando as Constituições, fica claro que para enfrentar os problemas de atraso no desenvolvimento de uma parte ampla do território nacional (que compreende até o Centro-Oeste), a Constituição de 1988 destina porcentagem de receitas tributárias menores que as Constituições dos anos 30 e 40.

Além do produto de receita direta, a Magna Carta em vigor prevê que a questão das desigualdades entre regiões seja enfrentada por Leis de aprovação dos orçamentos plurianual e anual. A Lei que instituir o plano plurianual estabelecerá os objetivos, as diretrizes e as metas da administração pública federal, de forma regionalizada (art. 165, §1º). Por sua vez, a Lei que tratar do orçamento anual deve seguir a obrigação — respeitando o previsto no plano plurianual — de que a ação dos poderes públicos federais e das empresas com capital federal prevalente seja orientada

¹²² Metade dos recursos destinados a essas regiões deve ser usada na zona semi-árida.

¹²³ Isso foi previsto pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que criou o *Fundo Constitucional de Financiamento do Norte* (FNO), o *Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste* (FNE) e o *Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste* (FCO) (art. 1º), administrados pelos conselhos deliberativos das respectivas superintendências (art. 13). Ao fundo do Nordeste é destinado o triplo dos recursos destinados ao Norte e ao Centro-Oeste (art. 6º).

também para reduzir as desigualdades inter-regionais (art. 165, §7º). Todavia, essa medida encontrou dificuldades em sua implementação,¹²⁴ com a conseqüente lesão da perspectiva de empenho econômico federal a favor da equidade entre as regiões.

9 Tipologias posteriores previstas na Constituição Federal: regiões metropolitanas, conglomerados urbanos e microrregiões

A Magna Carta de 1988 prevê forma de regionalização diversa da que constava do artigo 43, que encontra um precedente, embora parcial, na Constituição do período da ditadura militar.¹²⁵ É previsto no artigo 25, §3º que os Estados membros possam instituir regiões metropolitanas, conglomerados urbanos e microrregiões, compostas por municípios limítrofes, através de Leis Complementares. Isso, para garantir a organização, o planejamento e a execução integrada de funções públicas de interesse comum.

Embora na vigência do regime constitucional anterior as regiões metropolitanas já pudessem ser instituídas, a Constituição de 1988 introduziu importantes inovações. Antes de tudo, o poder para instituir foi subtraído da União e passado aos Estados membros. Além disso, ao lado das regiões metropolitanas, estão previstas novas agregações de territórios sem um pólo urbano principal (com alta densidade demográfica). Estes são os conglomerados urbanos, cujo elemento de agregação está na contínua urbanização, e as microrregiões, que devem seguir unidades físico-territoriais e econômico-sociais.

As finalidades desses organismos são amplas, tanto que é previsto expressamente que eles podem ser instituídos para cumprir os serviços comuns e funções públicas de interesse comum. Essa ampliação funcional, em comparação com as regiões metropolitanas do regime anterior, assume importância pelo tema das políticas de desenvolvimento territorial. De fato, ele não se afigura mais atual que o antigo enquadramento das regiões de metropolitanas em *regiões de serviços*,¹²⁶ mas cria a grande novidade, as *regiões de desenvolvimento*. Assim, com a nova Constituição, os organismos

¹²⁴ G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais*, cit., p. 177.

¹²⁵ Referência é o art. 157, §10 da Constituição de 1967 substancialmente alterado pelo art. 164 do texto da Emenda nº 1 de 1969, que reproduzimos, para facilitar a consulta: "A União, mediante Lei Complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica"; sobre essa experiência, v. R. MACHADO HORTA, *Direito Constitucional*, cit., p. 639 e ss.

¹²⁶ E.R. GRAU, *As Regiões Metropolitanas na Nova Constituição*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (60/61), 1985, p. 239.

sub-estatais em discussão podem ser um instrumento para o exercício desejado de políticas estatais de desenvolvimento, bem como de coordenação das políticas de desenvolvimento feitas pelos Estados e pelos Municípios. De outro lado, existem previsões expressas nesse sentido em várias Constituições dos Estados membros da União.¹²⁷

Embora exista a absoluta necessidade de coordenação das políticas de desenvolvimento territorial, por vários níveis de governo, em realidade essa coordenação não pode ser realizada a não ser na sede de programação e aplicação da política da União, quando as instâncias estaduais e municipais, em âmbito federal, deveriam encontrar reconhecimento participativo, a ser garantido de forma adequada, pelo menos em sede legislativa.

10 A crise econômica dos anos de retorno à democracia como causa da não reorganização da política regional

Apesar da relevância constitucional das desigualdades territoriais, a história da política regional brasileira não obtém sucesso.¹²⁸ Ao contrário, é a história de uma gestão com alta taxa de centralização,¹²⁹ ineficaz e freqüentemente contraditória. Girando em torno dos órgãos da administração da União, essa política, de fato, renunciou amplamente à contribuição dos Estados e dos Municípios. De um lado, foi reduzida a capacidade de identificação dos problemas reais e a eficaz solução dos mesmos. De outro, criou conflitos entre organismos regionais (federais) e os órgãos federais. Esses conflitos se somaram aos que surgiram nos organismos regionais, em razão da concorrência para obter acesso aos recursos,¹³⁰ que deixaram sinais de ressentimento, até mesmo profundos.¹³¹

¹²⁷ Vejam, por exemplo, o art. 152, inciso I, da Constituição de São Paulo; na Constituição de Minas Gerais o art. 41, inciso I, e toda a seção VIII do Capítulo I, do Título III. No estado do Rio de Janeiro as disposições não estão na Constituição, mas na Lei Estadual Complementar que instituiu a região metropolitana do Rio de Janeiro e a microrregião dos lagos; Lei Estadual nº 87, de 16 de dezembro de 1997, art. 3º, inciso I.

¹²⁸ Portanto, pode-se dizer que não é um exemplo a ser seguido pela Europa, sem cair no pouco racional complexo de superioridade — que se poderia definir como "a riqueza difusa" — de Países europeus (sobretudo os ocidentais), da América do Norte (sem esquecer que o México está naquela área geográfica), mas também da Austrália, de alguns Países asiáticos, especialmente o Japão, e de Israel.

A expressão "Países com riqueza difusa" não é fungível com "Países ocidentais", pois o conceito de Ocidente é mais amplo e mais restrito: compreende zonas onde a riqueza não é difusa, mas como é certo que pertence ao universo cultural, não compreende áreas estranhas a esse universo, nos quais a riqueza é difusa. Pode-se pensar no Japão, que se pode definir ocidentalizado, mas não ocidental; sobre isso, A. SPADARO, *La Carta europea dei diritti fra identità e diversità e fra tradizione e secolarizzazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, p. 625-626.

¹²⁹ P. BONAVIDES falou sobre uma política unificada de promoção do desenvolvimento, da qual emerge um estado impiedosamente centralizador, uma perspectiva antifederal; *A Constituição Aberta*, cit., p. 425; em senso análogo M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, *A organização do Estado brasileiro*, cit., 183-184.

¹³⁰ G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais*, cit., p. 226 e ss.

¹³¹ Daí os fortes ressentimentos que dividem as regiões; P. BONAVIDES, *A Constituição Aberta*, cit., p. 405.

A Constituição de 1988 não resolveu tais problemas, além de parecer que nem os afrontou de modo adequado. Reafirmou a competência exclusiva da União quanto ao re-equilíbrio entre regiões, mas sequer garantiu que a política federal fosse feita de forma descentralizada.¹³²

Ao dado jurídico deve-se somar um dado de fato que incidiu sobre a política de re-equilíbrio de modo determinante. Na fase de retorno à democracia, o Brasil confrontou-se com a gravíssima depressão econômica que reduziu ao mínimo a possibilidade de intervenção pública e, portanto, de apoio econômico ao desenvolvimento. Isso teve consequência no planejamento do desenvolvimento regional que levou quase ao "esquecimento" dos organismos e da política (de desenvolvimento) regional.¹³³

O sistema das superintendências regionais, por sua vez, não superou a crise profunda que tinha enfrentado já no regime militar e foi "submergido" pelas críticas de ineficácia e pelas acusações de corrupção.¹³⁴

A extinção da SUDESUL e da SUDECO, ainda em 1990, é a primeira consequência em termos temporais.¹³⁵ A explicação é a fraqueza mais objetiva dessas organizações. Suspeitas já as acompanhavam desde a criação, diante das condições de desenvolvimento das regiões onde teriam operado (Sul e Centro-Oeste), que não justificavam o apoio federal.¹³⁶ Diante da crise, foi óbvio começar a cortar as formas de apoio regional, que ninguém mais poderia considerar prioritário.

A SUDENE e a SUDEAM no primeiro momento foram "declaradas salvas", não pela qualidade da atuação, mas pela gravidade dos problemas de subdesenvolvimento das regiões para as quais foram criadas: o Nordeste e o Norte.¹³⁷

p. 408. Para o problema diverso, mas conexo, dos efeitos desagregadores da guerra fiscal entre estados, que se transforma em guerra política, E.R. GRAU, *Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional*, cit., p. 107-108.

¹³² De fato, limitou-se a prever a possibilidade (não a necessidade) de uma articulação regional da ação administrativa.

¹³³ A expressão, forte, é de G. BERCOVICI; v. *Op. ult. cit.*, p. 212.

¹³⁴ Assim P. BONAVIDES, *Federalismo regional num país periférico*, cit., p. 466.

¹³⁵ O executivo prevê a extinção, com base na autorização expressa da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

¹³⁶ As maiores objeções eram sobre a criação da SUDESUL, pois o Sul era (e é) mais homogêneo no desenvolvimento que o Centro-Oeste (G. BERCOVICI, *Op. ult. cit.*, p. 117). O Centro-Oeste apresentava problemas maiores que os atuais, mas que nem se comparavam com os do Norte ou do Nordeste.

¹³⁷ Uma reforma significativa (mesmo que parcial) acontece com as Leis Complementares nº 66 e nº 67, de 13 de junho de 1991, que modificam a composição dos conselhos deliberativos da SUDENE e da SUDEAM. A formulação idêntica do art. 1º de cada uma das Leis garante a presença de um representante do governo de cada estado da área de intervenção dessas superintendências. Diversamente do que ocorre com os outros componentes do conselho (representantes das classes dos produtores e dos trabalhadores), as Leis não estabelecem a quem cabe designar os representantes dos estados, o que justifica que a definição dos relativos mecanismos seja enviada aos ordenamentos estatais, para reforço da autonomia. Quanto às referências da disciplina precedente, v. *supra* a nota 120.

Seção 3. As tentativas de retomada da política de re-equilíbrio territorial nos últimos anos

11 A presidência de Cardoso e a "agencificação" dos organismos de desenvolvimento regional: uma inovação substancialmente terminológica

A necessidade de reorganização profunda do sistema emerge dos motivos que justificam a decisão de não eliminar a SUDENE e a SUDEAM: não se pode abandonar o apoio às regiões Nordeste e Norte, ainda que o sistema seja inadequado.

Trata-se, de qualquer modo, de um problema tão complexo para ser deixado de lado — do ponto de vista da política, mas também da maior parte dos estudiosos — no período da difícil reconstrução democrática e econômica do País.

Apenas depois de onze anos da extinção da SUDESUL e da SUDECO, superintendências para o desenvolvimento do Sul e do Centro-Oeste, provê-se a reforma. E ela é realizada em duas Medidas Provisórias (MP nº 2.156 e MP nº 2.157, de 24 de agosto de 2001), atos presidenciais de exercício da função legislativa por razões de "relevância" e de "urgência".¹³⁸

Árdua, no entanto, é a tarefa de individualizar as razões de urgência de uma reforma estrutural há muito aguardada, que foi adotada por um Presidente no poder há pelo menos cerca de três anos.¹³⁹ Mas o que mais

¹³⁸ Conforme o art. 62 da Constituição brasileira, a Medida Provisória é um ato com força de Lei, que o Presidente da República utiliza no caso de "relevância e urgência". Seus efeitos são temporariamente limitados ao prazo para o Congresso converter em Lei (de 60 dias, prorrogável só uma vez, pelo mesmo período). Clara é a semelhança com o Decreto-Lei do ordenamento italiano, sobretudo a disciplina brasileira atualmente em vigor, conforme a revisão constitucional (Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001), inspirada no modelo italiano; P. G. GONET BRANCO, *Poder Legislativo*, cit., p. 837-838, mas sobre o tema, v. também C. MERLIN CLÈVE, *As Medidas Provisórias e a Constituição Federal*, ed. II, São Paulo, 1999; R. MACHADO HORTA, *Direito Constitucional*, cit., p. 573 e ss.; J. LEVI MELLO DO AMARAL JUNIOR, *Medidas Provisórias e a sua Conversão em Lei. A Emenda Constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional*, São Paulo, 2004, e, para uma comparação com o direito alemão, bem como acenos ao italiano, v. F. MÜLLER, *As medidas provisórias no Brasil diante do plano de fundo das experiências alemãs*, in E.R. GRAU – W.S. GUERRA FILHO (orgs.), *Direito Constitucional – estudos em homenagem a Paulo Bonavides*, cit., p. 337 e ss..

Para o debate brasileiro sobre a Medida Provisória a rica reflexão italiana sobre o Decreto-Lei é um ponto de referência primário. Quanto às diferentes posições, v. pelo menos, C. ESPOSITO, *voce Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, p. 831 e ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, vol. 1, *Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997; R. ROMBOLI, *Le vicende della decretazione d'urgenza negli anni 1995-1997 tra Corte costituzionale ed ipotesi di revisione dell'art. 77 della Costituzione*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, tomo II, p. 1479 e ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, ed. II, Bologna, 2000, p. 235 e ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, ed. V, Genova, 2002, p. 67 e ss.; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza nº 360/1996 della Corte Costituzionale*, Milano, 2003; P. F. GROSSI, *Considerazioni introduttive per uno studio sulle fonti*, ed. VI, Roma, 2003, p. 48 e ss.; F. VARI, *La conversione del decreto-legge*, Roma, 2005.

¹³⁹ A referência é a Fernando Henrique Cardoso, Presidente a partir de 1º de janeiro de 1995.

surpreende é que essas Medidas, de provisórias, têm apenas o nome. De fato, como efeito de normas de direito intertemporal, as MP expandem a própria vigência até a reforma do sistema em 2007, sem passar pela (necessária — em outros casos) conversão em Lei.¹⁴⁰

No mérito, os dois atos ("gêmeos")¹⁴¹ extinguem a SUDEAM e a SUDENE e instituem a agência para o desenvolvimento da Amazônia (ADA) e a agência para o desenvolvimento do Nordeste (ADENE).¹⁴² Instituem, ainda, um fundo para o desenvolvimento da Amazônia e outro para o Nordeste (FDA e FDNE)¹⁴³ que, destinados a financiar a realização de projetos de desenvolvimento,¹⁴⁴ são administrados pelas relativas agências.¹⁴⁵ Criam, para cada uma das duas regiões, um conselho deliberativo para o desenvolvimento.¹⁴⁶

Esses atos legislativos atribuem, para as duas agências, competências significativas (avaliar e aprovar as linhas gerais, além do supervisionar o cumprimento das diretrizes e prioridades),¹⁴⁷ mas nada tratam sobre a composição das mesmas.¹⁴⁸ Dessa ausência se deduz, do ponto de vista interpretativo, a disposição geral contida, de modo idêntico no artigo 8º das duas MP, pela qual o conselho deliberativo da superintendência "passa a denominar-se" conselho deliberativo para o desenvolvimento. Essa, de fato, ratificando uma estreita continuidade entre tais órgãos, implica que por esses aspectos não constituírem um novo objeto, não tendo sido feitas alterações (como as da composição dos conselhos), deve manter-se confirmada a posição precedente.

¹⁴⁰ Para as Medidas Provisórias já adotadas no momento da sua entrada in vigor, a Emenda nº 32 dispôs sobre a permanência dos efeitos até eventual revogação por parte do Presidente da República ou decisão definitiva do Congresso.

A legislação complementar de 2007 mantém em pé o sistema de 2001, até que não haja concreta atuação do novo sistema; art. 18 da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007 e o art. 20 da Lei Complementar nº 125, também de 3 de janeiro de 2007.

¹⁴¹ O articulado é praticamente idêntico.

¹⁴² ADE e ADENE são os acrônimos da *Agência de Desenvolvimento da Amazônia* e *Agência de Desenvolvimento do Nordeste*.

¹⁴³ Seção II nas duas Medidas. Estes fundos se relacionam aos fundos constitucionais de financiamento regional, como previsto na alínea "c" do inciso I do art. 159, e pela Lei nº 7.827 de 1989; v. *supra* nota 122.

¹⁴⁴ Art. 6º, nas duas Medidas.

¹⁴⁵ O papel dos agentes de operação é designado a bancos federais de âmbito regional (como o Banco da Amazônia S.A e o Banco do Nordeste do Brasil S.A., mas também a outras instituições financeiras federais, cuja individualização é atribuição do poder executivo). Ele se concretiza no controle da regularidade dos projetos autorizados pelas agências e a consequente liquidação das contribuições; art. 6º, incisos I e II.

¹⁴⁶ ... que pode-se dizer "extraído" do conselho deliberativo das superintendências. De fato, o artigo 8º de cada uma das Medidas estabelece que os conselhos deliberativos das duas superintendências extintas sejam denominados conselho deliberativo para o desenvolvimento do Nordeste e conselho deliberativo para o desenvolvimento da Amazônia.

¹⁴⁷ Art. 9º das duas Medidas.

¹⁴⁸ Este aspecto é ressaltado criticamente por G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais*, cit., p. 232.

Aliás, a expressão "passa a denominar-se" levaria a crer que as Medidas teriam modificado apenas formalmente os conselhos deliberativos. A força orientadora do texto leva, no entanto, a uma análise de maior amplitude, que implica a necessidade de dar um passo atrás.

As Leis nº 66 e nº 67, de 1991, reforçaram nesses conselhos a característica de instância de cooperação entre os vários níveis de governo. E o fazem com uma modificação mínima: concedem aos Estados membros o papel de definir os critérios de designação dos próprios representantes nos dois órgãos.¹⁴⁹ Independentemente da *intentio legislatoris*, isso está a significar que sejam reconhecidos (ou que se auto-reconheçam) como detentores de instâncias próprias e não que sejam simplesmente chamados a se "manifestar" sobre uma realidade que conhecem bem (diante da proximidade).

Trata-se de uma instância de cooperação, na qual estados e municípios têm papel meramente colaborativo, pois a responsabilidade da política federal de desenvolvimento, o seu planejamento e a sua execução pertencem exclusivamente à União, conforme a Constituição (art. 21, inciso IX).

Nessa perspectiva, a reforma de 2001 dá aos conselhos deliberativos funções importantes de aprovação do planejamento, de definição das linhas gerais e do controle da execução (art. 9º), mas, *com uma inovação realmente substancial*, retira dos conselhos a gestão. De fato, ela é atribuída aos novos organismos da administração indireta da União, aos novos entes autárquicos, dos quais os conselhos deliberativos são separados, mesmo do ponto de vista subjetivo. As funções importantes são atribuídas às novas agências de desenvolvimento (art. 15).¹⁵⁰

Esses novos sujeitos são chamados de entes autárquicos *sob o controle do ministério da integração nacional* (art. 11). No entanto, é evidente o retorno ao antigo, às origens da SUDENE: é recriada a ligação estreita entre a administração federal destinada ao desenvolvimento regional e o Presidente da República. A ele compete nomear, depois da prévia aprovação do Senado, as pessoas que ocuparão os cargos da cúpula das agências: o diretor geral e três diretores que, em conjunto, formam o colegiado da direção (artigos 12 e 13).¹⁵¹ Ao exercer esse poder, o Presidente não tem apenas o

¹⁴⁹ V. *supra* nt. 136.

¹⁵⁰ Além das obrigações de gestão, elas têm importante funções de verificação e avaliação, além de pesquisa e inovação.

¹⁵¹ A composição e o sistema de seleção dos órgãos de cúpula constam da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, sobre as *agências reguladoras*. Uma diferença substancial, porém, é a duração do mandato: o mandato

papel de Chefe de Estado, síntese no ordenamento jurídico, mas o importante papel de vértice do Poder Executivo mais amplo, o da União.¹⁵²

De qualquer modo, o Ministro da Integração Nacional é chamado a executar funções importantes. Ele é chamado, como integrante de órgão supervisor,¹⁵³ a celebrar com as agências, os contratos de gestão (art. 19), que são importantes no novo sistema, ou o que é melhor: deveriam ser importantes no novo desenho legislativo.

Vamos tentar explicar.

As duas Medidas Provisórias transformam as autarquias tradicionais destinadas ao desenvolvimento regional em agências. Ante a lacuna da definição normativa, parece que são *agências executivas*. De fato, de um lado não têm poder de regulamentação do setor escolhido, ou do que caracteriza a outra categoria de agências do direito administrativo brasileiro: *as agências reguladoras*.¹⁵⁴ De outro lado, têm pelo menos um, entre dois requisitos legislativos¹⁵⁵ das agências executivas que parecem ter significado. Um, é de regulamentar parte das relações com a administração federal através de contratos de gestão. Outro requisito é que esteja em curso um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional, dois atos presidenciais inexistentes.¹⁵⁶ Isso, no entanto, não parece ser determinante, se concordamos com a opinião de quem a definiu como "um conjunto de expressões sonoras, retumbantes e vazias".¹⁵⁷

dos dirigentes daquelas agências deve ser estabelecido pela Lei que as criou (art. 6º da Lei nº 9.986); no caso das agências de desenvolvimento regional, é remetido à fonte regulamentar (art. 13, §2º, das duas Medidas Provisórias sob análise).

¹⁵² Em realidade, a doutrina distingue os atos do Presidente em três categorias; atos como Chefe de Estado, como Chefe de Governo e como Chefe da Administração Federal. Quanto às nomeações, para alegria do Senado, conforme estabelecido no art. 84, inciso XIV, da Constituição, a primeira categoria tem os poderes inerentes às *munera* jurisdicionais; quanto aos outros cargos, não há clara posição entre a segunda e a terceira categorias; v. J. AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, cit., p. 547.

¹⁵³ Art. 51, inciso II, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

Parece oportuno ressaltar que o prestígio e a possibilidade de obter recursos são avaliados conforme os dados políticos substanciais, mais que conforme os aspectos jurídico-formais. Então, é claro que as instâncias das agências de desenvolvimento regional decorrem da nomeação presidencial.

¹⁵⁴ C.A. BANDEIRA DE MELLO nega expressamente à ADENE e à ADA a natureza de agência reguladora; v. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 158, nota. 16. Parece útil notar que ADENE e ADA têm a característica do que ele afirma ser o único ato que identifica de modo correto as agências reguladoras: a nomeação dos dirigentes por parte do Presidente da República, ratificada pelo Senado Federal (p. 156 e 160). O que falta é a garantia sobre a duração do mandato dos dirigentes: a Lei nº 9.986, de 27 de julho de 2000, que trata da gestão dos recursos humanos das agências de regulação, dispõe que a duração deve ser definida pela Lei que cria a agência (art. 6º). As Medidas sob exame a remetem ao poder regulamentar.

Para individualizar as características das agências reguladoras e pela articulação das mesmas em duas categorias (categoria das agências com poderes de polícia e categoria das agências que não o têm) v. M.S. ZANELLA DI PIETRO, *Direito Administrativo*, cit., p. 402 e ss..

¹⁵⁵ Art. 51 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

¹⁵⁶ Quanto à necessidade de adoção do plano estratégico pelas duas agências, v. G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais*, cit., p. 230.

¹⁵⁷ C.A. BANDEIRA DE MELLO, *Op. cit.*, p. 167.

O contrato de gestão entra no direito administrativo brasileiro como instrumento de reforço da eficácia da ação da administração federal indireta. A idéia é que se os objetivos que as agências devam cumprir, bem como os critérios para avaliar em concreto a operação, forem contratados e definidos por convênio com a administração central, na pessoa do ministro supervisor, os controles preventivos podem ser reduzidos. De certo modo, pode haver maior autonomia da gestão, para garantir maior rapidez.¹⁵⁸

Com a Emenda nº 19, de 4 de junho de 1998, que trata de reforma administrativa, essas idéias e esse instituto encontraram cobertura no novo parágrafo 8º do artigo 37 da Constituição.¹⁵⁹ A nova normativa, no entanto, reservou à Lei a definição da duração do contrato, os controles e os critérios de avaliação da atividade, bem como a remuneração do pessoal. Assim, considera-se que a utilização do instituto depende do *interpositio legislatoris*.¹⁶⁰ Em outros termos, na ausência de uma Lei geral na matéria, os contratos de gestão podem ser feitos apenas nos setores de que trata a legislação específica, para aplicar plena e adequadamente o parágrafo 8º do artigo 37 da Constituição.

Mas esse não é o caso das Medidas Provisórias sob análise.

Resultado de tudo isso é que o elemento destinado a diferenciar as novas agências de desenvolvimento regional de outras autarquias tradicionais não foi aplicado. Por isso, a agencificação é mais uma terminologia *à la page*.¹⁶¹

A real inovação é o reforço decisivo do vínculo entre os sujeitos da administração indireta encarregados da gestão da intervenção federal de re-equilíbrio regional e o executivo federal. Uma ligação "genética"

¹⁵⁸ M.S. ZANELLA DI PIETRO, *Direito Administrativo*, cit., p. 291, p. 401-402.

¹⁵⁹ ... em realidade tiveram que encontrar cobertura constitucional: os primeiros contratos de gestão foram estipulados durante a presidência de Fernando Collor, com base em Decretos com força sub-legislativa, mas foram impugnados na justiça por violação da norma constitucional e legislativa nos controles contábeis; M.S. ZANELLA DI PIETRO, *Op. cit.*, p. 290, e v. também C.A. BANDEIRA DE MELLO, *Op. cit.*, p. 209 e ss..

¹⁶⁰ C.A. BANDEIRA DE MELLO, *Op. cit.*, p. 167, p. 209 e ss..

¹⁶¹ Em termos gerais a doutrina imagina — não sem uma certa ironia — que o governo brasileiro (portanto, o Presidente da República, *in primis*) teve a ilusão de enfeitar as próprias instituições com um nome, que demonstra as articulações da administração estadunidense (*agencies*), que lhes desse prestígio e uma certa grandiosidade; C.A. BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 158, nota 16; *in sensu simile* M.S. ZANELLA DI PIETRO, *Direito Administrativo*, cit., p. 399 e ss..

A tendência à *agencification* é muito difundida, até sob o perfil de criação das *executive agencies*, que aqui interessam. Estas últimas atraem, pois nos ordenamentos de origem (o sueco antes, o estadunidense depois, mas também em decorrência das reformas do *Next Step Report* de 1988; mais recentemente — e não sem dificuldade —, o britânico) são claramente organismos de gestão, mas dotados de *robusta autonomia*; G. ARENA, *voce Agenzia amministrativa*, in *Enc. giur.*, vol. I, 1988, Aggiornamento, 1998; T. CHRISTENSEN — P. LEGREID, *Agencification and Regulatory Reforms*, *paper* para o *workshop* sobre "Automization of the State: from integrated administrative models to single purpose organizations", Stanford University, 1-2 abril de

(produzido pelo poder do Presidente de indicar as pessoas que atuarão no vértice das agências) que deveria ter tido desenvolvimento e correspondência na atuação dos instrumentos jurídicos de conexão; *in primis*, no contrato de gestão.

O desenho da reforma tende a marcar uma distinção mais clara entre funções de programação e controle e as funções de gestão. Uma entrega ao poder político central (união) e à cooperação — ainda em situação de fraqueza — entre ele e outras partes interessadas, principalmente os sujeitos da federação, em cujo território se desenvolvem as intervenções políticas federais. As outras, destinadas às instâncias administrativas de descentralização. Os entes autárquicos instalados nas macrorregiões, em cujo vértice são colocados órgãos que, designados pelo Presidente como vértice da administração federal, parecem ter as características da alta burocracia. Em regiões da predefinição contratual dos objetivos a serem concretizados e dos instrumentos de análise da atuação, esses entes têm a autonomia reforçada. O contrato de gestão, base e condição para a autonomia fortalecida, é elemento indefectível do sistema. Faltando, todo o sistema que permanece fica gravemente comprometido.

Nem parece inútil fazer alguma anotação sobre o projeto, além da sua inadequada atuação.

E racional é distinguir a gestão da definição de programas, prioridade e controles.

A primeira função é designada à administração da União por norma constitucional: o inciso IX do artigo 21 reserva expressamente a esse nível de governo a execução dos planos regionais de desenvolvimento socioeconômico. Ao contrário, a escolha de atuação com a descentralização autárquica não é uma necessidade constitucional,¹⁶² mas segue uma antiga tradição, inclusive compartilhada.

2005, p. 5 e ss. (http://www.publicmanagement-cobra.org/pub/paper/AgencificationRegulatoryReforms_Final21021.pdf); L. CASINI – E. CHITI, *l'organizzazione*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007, p. 68 e ss., p. 83 e ss.; em particular sobre *Nex Steps Agencies* e sobre a dificuldade de garantir autonomia e responsabilidade, diante da dificuldade de determinar o ponto de separação entre *policy* e *management*; R. PEREZ, *Le next steps agencies e il riordino del sistema amministrativo inglese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, p. 1344 e ss., espec. p. 1351. Também o direito administrativo comunitário conhece a agência executiva (Regulamento nº 58, do Conselho, de 16 de janeiro de 2003), mas — como nota M.P. CHITI — "rappresentano, in sostanza, l'equivalente di diritto europeo degli enti pubblici nazionali in posizione strumentale dello Stato": o controle exercido pela Comissão é muito penetrante; v. *l'organizzazione amministrativa comunitaria*, in M.P. CHITI – G. GRECO (diretto da), G.F. CARTEI – D.U. GALETTA (coord.), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale*, tomo I, Milano, 2007, p. 435.

¹⁶² O art. 43 da Constituição o consente, mas não o impõe.

Menos compartilhada (ou nunca compartilhada) é a pouca atenção dada à exigência de envolver todos os sujeitos da federação nas decisões fundamentais da política regional. A pouca atenção dada aos conselhos deliberativos e à sua composição deixam a sensação de que há pouco interesse pela cooperação inter-subjetiva. Interpretar as decisões do setor legislativo — como aqui é proposto — no sentido de valorizar a instância cooperativa de tais conselhos é plausível, mas não se trata de operação de evidência. As Medidas Provisórias poderiam ter feito mais que um reenvio — implícito — à disciplina anterior, que — em razão das modificações introduzidas pelas Leis nº 66 e nº 67 de 1991 — parece remeter aos ordenamentos dos Estados membros a definição de mecanismos de seleção dos seus representantes nos conselhos, reconhecendo o interesse dos mesmos. Tais Leis poderiam ter sancionado tudo isso expressamente. Poderiam ter apontado para a cooperação de modo aberto, dissolvendo, nos limites permitidos pela Constituição, um antigo nó da política federal de desenvolvimento e equilíbrio regional: o centralismo.

Não ter reforçado a capacidade da política de desenvolvimento de "ver" as diferenças internas nas macro-regiões e nos estados é outro grave limite que aparece na análise da reforma em abstrato. Situações profundamente não homogêneas ficam algemadas em uma unidade fictícia. Subdesenvolvimentos territoriais, mesmo fortes, existentes em zonas em média mais desenvolvidas permanecem intocáveis para a intervenção federal de re-equilíbrio. São remetidas, portanto, à competência dos Estados e Municípios.

Em conclusão, a reforma de 2001 é marcada por algumas idéias compartilhadas, mas que não são concretizadas, e pela manutenção dos tradicionais erros de perspectiva. Efeito disso é que a ação federal de re-equilíbrio continua sendo fraca e complexa, e os seus raros frutos, geralmente, pouco relevantes.

Assim, forte é a tentação de compartilhar a represália de Gilberto Bercovici, para quem com a agencificação, em realidade, "mudaram os nomes, mas a falta de uma política coordenada de desenvolvimento regional permanece, bem como as causas do aumento e da manutenção das desigualdades regionais no Brasil".¹⁶³

¹⁶³ G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais*, cit., p. 228 e ss., p. 233.

12 O advento da presidência Lula e a imediata demonstração de interesse pela questão regional, em um provimento que, no entanto, não enfrenta os nós dos problemas

O problema da desigualdade é um ponto central do programa de Luiz Inácio Lula da Silva. Em total coerência com as posições que sempre teve, ele pauta a própria campanha eleitoral na crítica às reformas econômicas e à administração do governo Cardoso. Reformas que, entre outras coisas, não tinham garantido o crescimento adequado do País, talvez também em decorrência da conjuntura internacional, totalmente desfavorável, no segundo mandato do Presidente Cardoso.

A eleição de Lula faz crer que a intervenção federal de re-equilíbrio social e territorial será repensada, inclusive com a perspectiva de fortalecimento.

Limitando a análise aos problemas de desigualdades territoriais, nota-se que, em apenas sete meses de mandato, o novo Presidente adota um Decreto de reorganização, no qual queda-se clara a intenção de dar maior força à relativa política federal.¹⁶⁴ Para as tarefas de formular as políticas públicas e estabelecer as diretrizes da integração nacional, bem como do desenvolvimento regional, é criado um novo órgão, a *Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*, cuja composição já chama a atenção. É presidido pelo *Chefe da Casa Civil da Presidência da República*,¹⁶⁵ que inclui quinze dos vinte Ministros existentes,¹⁶⁶ bem como o Secretário Especial da Agricultura e da Pesca e o Secretário Geral da Presidência da República.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Decreto nº 4.793, de 20 de julho de 2003.

¹⁶⁵ A *Casa Civil* é o primeiro dos quatro órgãos em que se articula a Presidência da República; os outros são a Secretaria-Geral, a Secretaria de Comunicação de Governo e o Gabinete de Segurança Institucional. O seu Chefe tem o nível de ministro federal; os art. 1º, *caput* e art. 13, §1º da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, muitas vezes modificada e integrada, disciplinam a organização da Presidência da República e cria os ministérios federais.

Quanto à *Casa Civil* v. o art. 2º, da Lei nº 9.649 citada e o art. 2º, do Decreto nº 4.118, de 7 de fevereiro de 2002.

¹⁶⁶ É necessário especificar pois, além dos titulares de ministério, têm o mesmo nível de função os Chefes dos órgãos onde se articula a Presidência da República, bem como o Advogado-Geral da União e o Corregedor-Geral da União (art. 13, §1º, da Lei nº 9.649) Com a Medida Provisória nº 207, de 13 de agosto de 2004 (convertida na Lei nº 11.036, de 2004) a função ministerial também abrange o Presidente do Banco Central. Conforme jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal (STF), a equiparação entre os ministros titulares de ministérios e outros ministros não é plena; de fato, a jurisdição penal originária do STF para os crimes comuns dos ministros, é só para os primeiros; sobre isso G. FERREIRA MENDES, *Poder Executivo*, in G. FERREIRA MENDES – I, MÁRTIRES COELHO – P. G. GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, cit., p. 863-864.

O elenco dos "ministros ministeriais" está no art. 13, já citado.

¹⁶⁷ O último por Decreto do Presidente da República nº 5.235, de 7 de outubro de 2004.

Ao aspecto positivo se une outro menos positivo: o tradicional centralismo não é totalmente superado, o que até se pode entender, diante das normas constitucionais. O que não se pode entender é por que o centralismo não seja reduzido, uma vez que a Constituição deixa espaços para o legislador. Ou, pelo menos, que não seja reduzido de modo claro, límpido e certo, pois o Decreto tem perfis muito abertos, remetidos à interpretação.

Ao dispor que o presidente possa convidar para as reuniões da Câmara órgãos das administrações públicas estaduais e municipais, o parágrafo único do artigo 2º pode ser compreendido como uma leve atenuação ao centralismo, mas também como sua reafirmação. Este é o texto: "O Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República poderá convidar para participar das reuniões representantes de órgãos da administração pública federal, estadual e municipal e entidades privadas, inclusive organizações não governamentais, cuja participação, em razão da matéria constante da pauta da reunião, seja justificável".

Existem dois dados certos. O convite de outros sujeitos e órgãos, entre os quais as administrações estaduais e municipais: a) nunca é obrigatório; b) é possível apenas quando a participação seja justificável, conforme a ordem do dia.

É necessário esclarecer.

Quanto às administrações dos sujeitos menores da federação, a limitação do item "b" seria compreensível se pretendesse excluir os sujeitos cujo território¹⁶⁸ não estivesse incluído nas possíveis decisões tomadas na reunião.¹⁶⁹ Ao contrário, se devesse ser lida como pretensão de um interesse diverso do territorial, poderia ser vista como propensa ao centralismo.

Quanto à segunda interpretação, não parece possível individualizar argumentos decisivos, apenas indícios.

Em primeiro lugar, a possibilidade de convidar os órgãos administrativos federais, bem como as administrações da União e sujeitos privados. O elenco dos sujeitos que podem ser convidados, de fato, começa com as administrações federais e termina com os sujeitos privados, inclusive organizações não governamentais. No meio, os órgãos estaduais e municipais.

Claro que é possível interpretar que, enquanto para os órgãos da União e as ONG, a justificativa está no plano das matérias, para os entes federais a justificativa está no plano territorial. Existe, no entanto, outro

¹⁶⁸ ... e cuja comunidade.

¹⁶⁹ Mas seria mais compreensível se o território (e a comunidade) nem na discussão estivessem interessados.

ponto que parece estar presente: a norma sob análise não atribui ao Chefe da Casa Civil a possibilidade de convidar os órgãos federais, deixando aos seus dirigentes a decisão sobre como participar. O Chefe da Casa Civil pode, no entanto, convidar "órgãos da administração pública [...] estadual e municipal", não os Estados e Municípios, mas os órgãos administrativos específicos, o que faz pensar que, além da cooperação entre os órgãos, possa ser utilizada para fins de formação em organismos dos órgãos administrativos.

Como são meros indícios, não argumentos decisivos, podem ser superáveis.

Fique, todavia, anotado que o centralismo seria apenas arranhado mesmo que se tenda a uma interpretação mais favorável do comprometimento dos outros sujeitos da federação, enquanto entes exponenciais dos territórios sobre os quais incidam as escolhas da política de desenvolvimento. De fato, não há a determinação de comprometimento, cabendo ao presidente da Câmara a livre decisão sobre quem convidar para cada uma das reuniões.

O Decreto que examinamos gera interesse, sobretudo porque demonstra o desejo do novo governo de dar importância ao desenvolvimento homogêneo dos territórios internos.

A primeira confirmação acontece cinco dias depois, quando o Presidente Lula envia para o Congresso um Projeto de Lei complementar para instituir novamente a SUDENE. É um gesto emblemático, por dois aspectos: o Presidente escolhe Fortaleza como terreno, cidade nordestina com muitos problemas,¹⁷⁰ para uma cerimônia pública em que Celso Furtado é o convidado principal, ele que foi o idealizador da SUDENE, meio século antes.¹⁷¹

Outra confirmação importante é a apresentação do projeto de Lei plurianual 2004-2007,¹⁷² com o nome de *Brasil de Todos – Participação e Inclusão*,¹⁷³ no qual a redução das desigualdades regionais assume papel

¹⁷⁰ ... e também, seria bom dizer, sede universitária de Paulo Bonavides, que ao desenvolvimento do Nordeste dedicou grande parte do seu trabalho científico e do seu empenho civil.

¹⁷¹ P. BONAVIDES, *Federalismo regional num país periférico*, cit., p. 467.

¹⁷² A *Lei do Plano Plurianual* constitui um dos instrumentos de balanço federal. Conforme o art. 165, §1º, ela estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas de gastos da administração pública. É uma Lei de iniciativa exclusiva do Executivo.

¹⁷³ <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf)>.

É evidente que a apresentação do projeto de Lei de Planejamento é o ponto de partida de um procedimento articulado. Em maio de 2003 foi publicado um documento de orientação estratégica do Governo, que já tem articuladas as linhas de desenvolvimento.

essencial: é um dos trinta desafios,¹⁷⁴ mas também uma das cinco dimensões em que se articulam os três megaobjetivos.¹⁷⁵ Isso porque é essência do plano transformar a justiça social em alavanca do desenvolvimento¹⁷⁶ e é evidente que a desigualdade social tem profundas raízes regionais.¹⁷⁷

Clara é necessidade da ampla reformulação da política federal de desenvolvimento regional, para superar a tendência para objetivos monolíticos internos e reciprocamente separados: o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste, pois são *mônadas* não comunicantes.

Assim, é necessário preparar novos instrumentos que permitam promover o desenvolvimento de modo integrado no território nacional. Isso significa valorizar as especificidades culturais, naturais e sociais das unidades territoriais e, ao mesmo tempo, reforçar os vínculos nacionais. Em outros termos, reforçar a coesão territorial.

Na perspectiva indicada, a tradicional articulação sobre as bases regionais — hoje chamadas de macrorregiões — não é mais suficiente para a política federal do desenvolvimento, embora necessária. A articulação deve ser feita também em outros níveis (*escadas*) dimensionais, como o nacional, o sub-regional e o local.¹⁷⁸

O plano plurianual 2004-2007 foi criado pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. O Congresso, como era de se prever, inseriu algumas modificações que, no entanto, não atingiram a necessidade de dar maior articulação territorial à intervenção federal de promoção do desenvolvimento.¹⁷⁹

13 A longa viagem da reforma estrutural, entre complexidade da matéria e reservas de competência

Para ser aprovado, o Projeto de Lei do renascimento da SUDENE

¹⁷⁴ O desafio nº 18 é assim definido: "Reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local"; *Plano Brasil de Todos*, cit., p. 57.

¹⁷⁵ "A Orientação Estratégica de Governo se desdobra em cinco dimensões, articuladas em três megaobjetivos, que se abrem em 30 desafios, os quais expressam os alvos que se deve atingir para promover o desenvolvimento. Os desafios são enfrentados por meio de 374 programas, que contemplam cerca de 4.300 ações". Portanto, o plano pode ser representado como uma pirâmide em quatro degraus: no vértice a estratégia do desenvolvimento, abaixo os 3 megaobjetivos articulados em 5 dimensões (dimensão social, dimensão econômica, regional e ambiental, dimensão democrática), depois os 30 desafios, os 374 programas e as 4.300 ações, aproximadamente; v. *Plano Brasil de Todos*, cit., p. 55.

¹⁷⁶ Assim se exprime o Presidente Lula na mensagem do envio do projeto às Câmaras.

¹⁷⁷ *Plano Brasil de Todos*, cit., p. 99.

¹⁷⁸ *Plano Brasil de Todos*, cit., p. 100.

¹⁷⁹ No Anexo I da Lei nº 10.933, intitulado *Orientação Estratégica de Governo*, que é parte integrante do plano plurianual (art. 1º, Parágrafo Único) consta: "para assegurar a efetividade do desenvolvimento que reduza as

demandou cerca de três anos e meio, acontecendo no início do segundo mandato de Lula. De fato, as duas Leis Complementares que recolocaram no panorama as autarquias federais são de 3 de janeiro de 2007: a Lei Complementar nº 125 para a SUDENE e a Lei Complementar nº 124, para a SUDAM.¹⁸⁰

Um tempo tão longo já seria excessivo se se tratasse somente de voltar atrás, de remover do ordenamento a reforma aprovada em 2001 pelo governo Cardoso, que não foi aplicada. Mas voltar atrás poderia significar voltar ao sistema do regime militar, coisa impossível.¹⁸¹ Ou ainda mais para trás, ao sistema originário, que, porém, foi pensado para a realidade econômica e social de cinquenta anos antes.

Por isso, as "novas" superintendências regionais são enquadradas na reorganização sistemática da intervenção federal para o desenvolvimento e o re-equilíbrio territorial, anunciada pela Lei que lançou o plano plurianual. Uma reforma estrutural que não pode surpreender que requeira tempo e a força de uma reeleição.¹⁸²

A nova *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR), porém, não foi instituída por Lei, mas pelo Decreto nº 6.047 do Presidente da República, de 20 de fevereiro de 2007. As Leis Complementares nº 124 e nº 125, de 2007 — que antecedem o Decreto em cerca de um mês e meio, contêm só uma parte do que será o PNDR.

O fato de terem sido aprovadas duas diferentes fontes merece ser explicado diante da referência à norma constitucional de repartição das competências entre o Legislativo e o Executivo.

Desde a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, é papel do Presidente da República disciplinar por Decreto a organização e o funcionamento da administração federal, desde que isso não comporte aumento de gastos ou criação/extinção de órgãos (art. 84, inciso IV, alínea "a").

desigualdades regionais é de fundamental importância considerar o espaço territorial brasileiro em dimensões compatíveis com sua enorme magnitude territorial. Sub-regionalizar e tipificar, dentro de perspectivas macro, "médias" e microrregionais, outorgando prioridade na atuação a regiões cronicamente deprimidas, é uma forma eficiente de se garantir a sustentabilidade do desenvolvimento em todas suas dimensões".

¹⁸⁰ É confirmada a escolha de uma organização que reflete a política federal de desenvolvimento na Amazônia e no Nordeste, o que desencadeia a perplexidade de G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais*, cit., p. 228.

¹⁸¹ ... Não somente porque aquele sistema não funcionasse mas, também, e talvez principalmente, porque se emoldurava numa ordem constitucional definitivamente superada.

¹⁸² Lula foi reeleito Presidente em 29 de outubro de 2006 e o seu segundo mandato teve início em 1º de janeiro de 2007, dois dias antes da aprovação das duas Leis Complementares em discussão. A contemporaneidade merece atenção.

Na doutrina, há divergências sobre como qualificar esta fonte. Alguns a definem como *Regulamento autônomo*¹⁸³ outros como *Decreto autônomo*, negando claramente que ela tenha natureza regulamentar.¹⁸⁴ Há, porém, consenso sobre o fato de que o elemento que a caracteriza seja o de ser uma fonte subordinada somente à Constituição. De fato, recebe da Constituição a reserva de âmbito material de competência que as fontes subconstitucionais não podem invadir.¹⁸⁵ Isso significa que entre a Lei e o ato em análise (Decreto ou Regulamento, como se queira denominar) existe uma separação de competência, não hierárquica.¹⁸⁶

A essa altura, é preciso perguntar de quem é a competência no caso de uma reforma da administração federal que implique *também* novas despesas ou criação/extinção de órgãos. Vamos especificar: a pergunta que surge é se a reserva da Lei que abrange toda a reforma ou só a parte explicitamente reservada à Lei (exatamente as novas despesas e a criação/extinção de órgãos), deve ser disciplinada pelo Congresso, enquanto o restante *deve* ser disciplinado por Decreto do Presidente da República, permanecendo vinculado à reserva de Decreto.

¹⁸³ M.S. ZANELLA DI PIETRO, *Direito Administrativo*, cit., p. 89. É apenas o caso de relevar que esta definição não rende assimilável o instituto brasileiro ao Regulamento autônomo ou independente do direito italiano. O primeiro é fonte para a qual a Constituição reserva um âmbito material de competência; o Regulamento autônomo "à italiana" (mas não só) — de cuja legitimidade, aliás, uma parte da doutrina duvida — intervém numa matéria ainda não disciplinada por ato com força de Lei e não sujeita à reserva de Lei.

Aliás, nessa assimilação certamente não cai a doutrina citada, como demonstra o fato que é lá que se propõe um paralelismo entre a fonte em análise, os Regulamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal — para os quais a ampla reserva foi instituída pelos artigos 51, inciso IV e 52, inciso XIII — e os atos de auto-organização das secretarias e dos serviços auxiliares que a Constituição brasileira expressamente reserva aos tribunais de qualquer nível (art. 96, inciso I, alínea "b").

¹⁸⁴ G. FERREIRA MENDES, *Poder Executivo*, cit., p. 871.

¹⁸⁵ A reserva de competência é definida por G.G. FLORIDIA "criterio di riconoscimento" della primarietà delle fonti riservate [che si rinviene] direttamente ed esaustivamente nel dato costituzionale"; v. *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, p. 276.

¹⁸⁶ Com efeito, não se discute que a sindicância sobre tal ato aconteça como juízo de legitimidade constitucional; para todos: G. FERREIRA MENDES: *Jurisdição Constitucional*, ed. IV, São Paulo, 2004, p. 176 e agora expressamente *Controle de constitucionalidade*, in G. FERREIRA MENDES — I. MÁRTIRES COELHO — P. G. GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, cit., p. 1059 et *ivi* nota 56, com as referências jurisprudenciais, p. 1079.

É evidente a diferença entre os Regulamentos de organização do ordenamento italiano (art. 17, *comma* 4 e 4 *bis*, Lei nº 400, de 23 de agosto de 1988, assim como integrado pela Lei nº 59, de 15 de março de 1997). A Constituição italiana, de fato, não reserva a eles nenhum âmbito de competência. Pelo contrário, incide sobre o poder de regulamentação da organização somente em *termos limitativos*: reserva à Lei o ordenamento da presidência do Conselho dos ministros, a definição do número, das atribuições e da organização dos ministérios (art. 95, *comma* III) e a organização dos escritórios públicos (art. 97). Isto obviamente não significa que nos outros âmbitos da matéria, a Lei não possa intervir.

Alguma semelhança entre o sistema italiano e o brasileiro existe com relação aos limites impostos pela Constituição ao poder normativo do governo. Isso porque a Constituição do País latinoamericano não se limita a reservar um âmbito de competência material ao Presidente da República (*reserva de Decreto*) — coisa que não faz a Constituição italiana —, mas também prevê a delimitação, introduzindo, como acontece na Itália, um âmbito de reserva de Lei, em matéria.

O artigo 84, IV, "a", nos faz inclinar para a hipótese da abrangência: a reserva de competência presidencial em matéria de organização e funcionamento ocorre "quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos". Portanto, argumentando *a contrario*, quando implique aumento de gastos ou criação/extinção de órgãos, tal não é devida. Isso significa que neste caso o legislador ordinário não encontra limite na reserva de Decreto autônomo; contudo, uma vez que a Lei seja aprovada, a reserva presidencial se amplia.¹⁸⁷

O caso da política regional apresenta uma complicação: o §1º do art. 43 da Constituição reserva para a *Lei Complementar* — Lei a ser aprovada com maioria absoluta — o papel de dispor *quer* sobre as condições de integração das regiões em desenvolvimento (inciso I) *quer* sobre a composição dos organismos regionais chamados a executar os planos regionais de desenvolvimento (inciso II).

A segunda reserva com certeza é clara e o máximo que se pode questionar é se não é excessivamente restrita quanto ao âmbito material.¹⁸⁸ A primeira, no entanto, se assinala pelo seu aspeto genérico. A fórmula "Lei complementar disporá sobre [...] as condições para integração de regiões em desenvolvimento" parece identificar uma matéria em sentido amplo, mais que o próprio objeto do papel atribuído ao Congresso.¹⁸⁹ De qualquer modo, é necessária uma delimitação. Em primeiro lugar porque, em caso contrário, a reserva se revelaria pelo menos nociva, se não impossível.¹⁹⁰ Mas existe também outra razão, não secundária: a norma em análise (o art. 43, §1º, da Constituição Federal), no seu aspecto genérico, não é idônea para derogar a reserva de Decreto Presidencial ao qual

¹⁸⁷ Para entender como em concreto se articulam as relações entre Congresso e Presidente, é preciso considerar que a este último é reservada a iniciativa legislativa em matéria de criação e extinção dos ministérios e órgãos da pública administração (art. 61, §1º, inciso II, alínea "e"). Isto lhe permite delimitar o percurso do legislador.

¹⁸⁸ Parece, porém, que no termo de composição esteja subentendida pelo menos a instituição dos organismos. Quanto aos papéis, nota-se que a mesma prescrição constitucional determina o principal deles na execução dos planos regionais; a definição dos elementos posteriores poderia ficar reservada à Lei. Oportuno teria sido, aliás, reservar a determinação da natureza jurídica de tais organismos.

De qualquer modo, trata-se de questões que encontraram soluções no âmbito de atuação constitucional, uma vez que tanto os papéis dos organismos como a sua natureza jurídica foram fixados por Lei Complementar.

¹⁸⁹ ... A matéria em sentido restrito, de acordo com a proposta de E. TOSATO para superar a tradicional articulação das reservas em absolutas e relativas. O autor distingue dois aspectos: a) a *matéria em sentido amplo* na qual a reserva se insere e b) *matéria em sentido restrito* ou *objeto próprio* da reserva. "È chiaro — escreve — che se le riserve riferentesi, como avviene in molti casi, a materie vaste e complesse, avessero per oggetto, globalmente, tali materie in tutta la loro estensione e in tutti i loro aspetti, esse richiedoerebbero l'impossibile. Di qui la necessità di procedere a delimitazioni"; *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosiani*, vol. III, Milano, 1970, p. 2119, p. 2123-4, p. 2128.

¹⁹⁰ E. TOSATO, *Op. loc. cit.*

é submetida a disciplina da organização e do funcionamento da administração federal (art. 84, inciso VI, alínea "a"). Reserva esta que tem por objeto a administração como complexo institucional, qualquer que seja o âmbito no qual ela opera. Inclusive, portanto, quando promove a política de desenvolvimento regional.

Para delimitar, deve-se notar que a matéria submetida à reserva não é a integração das regiões em desenvolvimento (ou a política relativa), mas as condições dessa integração. Parece então que ao legislador complementar seja atribuído o papel de estabelecer o que significa integrar as regiões subdesenvolvidas no sistema socioeconômico nacional. Ou, em outras palavras, de estabelecer os objetivos de coesão socioeconômica,¹⁹¹ mas também de coesão territorial entre os diferentes territórios internos.

É caráter fundamental de tais escolhas que explica a atribuição da competência do Congresso em sede de legislação complementar. Isto é, num âmbito em que a minoria tem peso e por isso maior possibilidade de concorrer para a tomada das decisões finais. Portanto, a reserva de Lei complementar não se justificaria para fazer escolhas não fundamentais.

Em conclusão, se a proposição normativa não brilha por qualidade, de qualquer modo nos parece que seja possível extrair dela e do sistema normas unívocas sobre as competências em matéria de política regional. A Constituição reserva para a Lei Complementar a definição das diretrizes, das escolhas caracterizadoras (art. 43, §1º, inciso I)¹⁹² e a composição dos

¹⁹¹ O léxico político brasileiro iniciou a usar a palavra coesão no significado de diferenças-desigualdades toleráveis. Na proposta de plano plurianual 2008-2011 ele está presente duas vezes: a) junto com o adjetivo social exprime desigualdades toleráveis entre os vários segmentos da sociedade brasileira; b) sem nenhuma adjetivação parece referir-se às desigualdades toleráveis nos territórios internos; *Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade – Plano Plurianual 2008-2011, Mensagem Presidencial*, vol. I, Brasília, 2007, p. 13, p. 97. (http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa/index.html/mensagem_presidencial.pdf).

¹⁹² Uma reserva, portanto, que em termos tradicionais pode ser definida como relativa. Embora muito discutida — e realmente é discutida a mesma articulação das reservas nela implícitas — a expressão é estratificada no direito italiano vigente; v., para todos, R. BALDUZZI – F. SORRENTINO, voz *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, p. 1207 ss., espec. p. 1209, p. 1213 ss.; L. CARALSSARE, *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, Roma, 1990, p. 5-6. Na ciência jurídica italiana o tema da reserva de Lei encontra monografias de referência absoluta, como S. FOIS, *La "riserva di legge". Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963; A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento italiano*, Torino, 1969; F. SORRENTINO, *Lezioni sulla riserva di legge*, Genova, 1980.

Quanto aos artigos 165 e 227, §2º e §3º, da própria Constituição, a doutrina portuguesa também usa a expressão reserva relativa de Lei (aliás, em primeiro lugar), em referência ao fato que a Constituição atribui função normativa apenas à Lei formal, pois não pode ser legitimamente feito por outras fonte dotada da força de Lei; J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, ed. VII, Coimbra, 2003, p. 725-726, p. 727. Tal uso na língua portuguesa não pode causar desentendimentos no caso em exame, pois o art. 43 introduz uma reserva de Lei Complementar e a Lei Complementar é necessariamente uma Lei formal.

organismos regionais que devem executar os planos regionais de desenvolvimento (art. 43, §1º, inciso II); *reserva para o Decreto Presidencial autônomo* o poder de disciplinar a organização e o funcionamento da administração federal, quando esta produzir novos gastos ou criação/extinção de órgãos (art. 84, VI, alínea "a"). Neste último caso a disciplina da organização e do funcionamento é atribuída ao legislador ordinário, sem o limite da reserva de Decreto autônomo.

É este complexo sistema de repartição das competências que constitui o painel de fundo dos (*rectius*: de parâmetro de legitimidade para os) atos com os quais, em 2007, foi aprovada a reforma da política federal de desenvolvimento regional. As reservas de Lei tornaram indispensável que antes se passasse pela legislação complementar,¹⁹³ o que exigiu tempo e força. Superado este obstáculo¹⁹⁴ rapidamente se pode adotar o Decreto autônomo para complementar a reforma, com rapidez.

14 O Decreto Presidencial de reforma da política federal de desenvolvimento regional entre (algumas) escolhas compartilháveis e interrogações sobre o respeito do regime constitucional das competências

14.1 Os "novos" objetivos como reafirmação dos objetivos constitucionais na matéria e seus corolários

Depois da primeira análise, emergem dúvidas sobre o pleno respeito do regime constitucional das competências, apenas reconstruído pelos atos da reforma.

O Decreto autônomo (nº 6.047, de 2007) tem como título a instituição da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR), enquanto as únicas Leis Complementares aprovadas nesta matéria (Leis Complementares nº 124 e nº 125, de 2007) são destinadas *somente* à criação das Superintendências de desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste¹⁹⁵ e à reforma dos fundos relativos.¹⁹⁶ Isso indica que o Decreto tem maior amplitude no objeto; assim, pelo menos uma parte das disposições nele contidas não tem fundamentação na legislação complementar.

¹⁹³ Sobre a idoneidade da Lei Complementar para disciplinar também os âmbitos que a Constituição reserva para a Lei ordinária; v. *supra* nota 95.

¹⁹⁴ ... a aquisição do consenso da maioria absoluta dos componentes das duas alas do Congresso.

¹⁹⁵ ... e sua composição, natureza jurídica, área de competência, e instrumentos de ação.

¹⁹⁶ Fundo para o desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE), que não devem ser confundidos com os fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE); *supra* nota 142.

Claro que os *títulos* são meros índices, nem muito significativos, mas, no caso em análise, elas correspondem à estrutura dos atos. O Decreto tem um primeiro Capítulo que dita disposições gerais da nova política, enquanto o primeiro Capítulo das Leis Complementares é dedicado a um objeto específico: as Superintendências em questão. Ainda, são os primeiros três artigos do Decreto que definem objetivos e estratégia da nova política, ou seja, as suas diretrizes. Não as Leis Complementares.

Isso que emerge da análise formal precisa, porém, ser conferido sob o aspecto dos conteúdos.

De fato, o art. 1º do Decreto é claramente voltado para regulamentar os objetivos da PNDR:

- a) redução das desigualdades entre regiões, nos níveis de vida;
- b) promoção da equidade no acesso às oportunidades de desenvolvimento;
- c) orientação dos programas e das ações federais para a redução das desigualdades regionais.¹⁹⁷

Mas para que isso perpetue uma violação da reserva de Lei Complementar contida no art. 43, §1º, I, da Constituição, é preciso que ele inove o ordenamento, que ponha objetivos novos. Isso não parece o caso.

O objetivo da alínea "a" é o mesmo do artigo 3º, III, e do artigo 170, VII, da Constituição. O mesmo pode-se dizer sobre a alínea "c", pois os objetivos constitucionais colocam vínculo de finalidades, para aos atos dos poderes públicos.

Alguma dúvida poderia nascer da alínea "b", mas na realidade ela também acrescenta pouco ou nada ao disposto nos dois artigos da Constituição citados. De fato, nenhuma redução das desigualdades regionais é possível se não está garantido um acesso igualitário às oportunidades de desenvolvimento. Igualitário e não uniforme. O que significa que às regiões menos desenvolvidas (ou subdesenvolvidas)¹⁹⁸ deve-se garantir um acesso maior aos recursos de desenvolvimento. Pode-se, portanto, concluir que o objetivo da alínea "b" é, no máximo, um corolário do objetivo constitucional da redução das desigualdades regionais. De toda forma, nada há de inovador.

¹⁹⁷ Na verdade, a letra da disposição é mais complexa e assina o papel de orientar tais programas e ações para que respondam ao disposto do art. 3º, inciso I, da Constituição, mas diante do objeto do Decreto — a política de desenvolvimento regional — infere-se a norma trazida no texto.

¹⁹⁸ ... ou mais subdesenvolvidas, como é comum dizer na América latina, onde a dureza da realidade faz com que se percebam com menor força os vínculos expressivos do *politically correct*.

O artigo 1º, portanto, como não inova, não cria problemas de lesão da reserva de Lei Complementar do art. 43, §1º, I, sempre da Constituição. Isso não significa, porém, que o Decreto fique imune.

14.2 A nova estratégia: uma direção, em parte certa, que começou com um meio errado

É importante analisar se as competências dos artigos do Decreto, que definem a estratégia da (nova) política de re-equilíbrio territorial e, portanto, suas diretrizes¹⁹⁹ estão respeitando o regime constitucional. Isso por considerar que a definição das diretrizes da política regional é papel que o art. 43, §1º, I, reserva ao legislador complementar.

Há alguns pontos preliminares na análise:

- a) a intenção do Decreto (e do Presidente) não pode não ser inovadora, diversamente não se explicaria a adoção de uma reforma estrutural;²⁰⁰
- b) além dessa intenção, é necessário averiguar se as orientações estratégicas previstas no Decreto são realmente inovadoras;
- c) se a análise der resultado positivo, ou seja, se as definições do Decreto não encontrarem fundamentação adequada na legislação complementar ou, mais acima, na Constituição, a conclusão seria de que elas são inconstitucionais.

Para dar prosseguimento, é necessário identificar, *in primis*, quais são as estratégias definidas no Decreto, para depois averiguar seu caráter inovador. O art. 2º as define explicitamente em:

- a) estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional em múltiplas escalas; e
- b) articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no território nacional, especialmente concentrada nos territórios selecionados e com ação prioritária.

Os níveis territoriais de intervenção da alínea "a" são definidos pelo art. 3º, como macrorregionais (inciso I) e sub-regionais (inciso II).

O primeiro é o tradicional, como emerge claramente da identificação das prioridades de intervenção nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Portanto, o inciso I do art. 3º certamente não inova do ponto de vista

¹⁹⁹ ... e nos Anexos que definem tais estratégias.

²⁰⁰ Uma reforma estrutural pode não inovar os objetivos, mas inovar as estratégias.

histórico, mas, a bem ver, também não inova do ponto de vista estritamente jurídico. A exigência de uma política de desenvolvimento territorial definida no nível das *macrorregiões* é constitucionalmente colocada pelo art. 159, inciso I, alínea "c". Este, com efeito, reserva um percentual da arrecadação para os programas de financiamento do setor produtivo privado que são decididos no quadro dos planos regionais de desenvolvimento; planos — entenda-se — para o desenvolvimento das três macrorregiões. Se um planejamento macrorregional existe para o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste, não há motivo para que não exista também para as outras macrorregiões (Sudeste e Sul, de acordo com a articulação tradicional, ainda vigente). Discriminação existe somente com relação à reserva financeira e, portanto, em relação às finalidades de preparar um instrumento em prol das macrorregiões menos desenvolvidas.

Portanto, a própria Constituição prevê o planejamento do desenvolvimento territorial a nível macrorregional, razão pela qual o art. 3º, inciso I, do Decreto não tem uma função explicitadora.

Outro aspecto, porém, é o da criação de órgãos regionais com a atribuição de executar o planejamento regional. Ela depende de Lei Complementar, como consta do art. 43, §1º, inciso II, e hoje depende da política. Por Lei Complementar foram recriadas a SUDAM (Lei Complementar nº 124, de 2007) e a SUDENE (Lei Complementar nº 125, de 2007). Também há a intenção de recriar, por Lei Complementar, a SUDECO²⁰¹ e a SUDESUL.²⁰²

A escala *sub-regional*, apresentada como segundo nível territorial de definição das estratégias de desenvolvimento (art. 3º, *caput* e inciso II), é, na realidade, um conjunto complexo, de âmbitos espaciais não homogêneos. De fato, o termo *Sub-Região* é aqui usado no sentido amplo para identificar cada área de desenvolvimento que tenha extensão menor, em comparação com as macrorregiões existentes ou propostas.²⁰³ Indicamos

²⁰¹ Câmara dos Deputados, Projeto de Lei Complementar de iniciativa do Presidente da República nº 119, de 6 de dezembro de 2006, voltado para a instituição, de acordo com o art. 43, da *Superintendência do Desenvolvimento Sustentável do Centro-Oeste* e à definição da sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e de seus instrumentos de ação.

²⁰² Senado federal, Projeto de Lei Complementar de iniciativa interna (sen. Paulo Paim) nº 261, de 21 de março de 2007, voltado para a instituição, de acordo com o art. 43, da *Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul* e à definição da sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e de seus instrumentos de ação.

²⁰³ Na verdade, tal delimitação é especificamente referida às meso-regiões (art. 3º, §5º), mas como elas são os espaços sub-regionais maiores, tal delimitação vale para toda tipologia de espaço sub-regional.

as diferentes tipologias: *Meso-Regiões Diferenciadas*, *Sub-Regiões* (portanto, sub-regiões *strictu sensu*) e *áreas de intervenção prioritária*. Estas últimas são articuladas em três áreas típicas (*Semi-Árido*, *Faixa de Fronteira* e *Regiões Integradas de Desenvolvimento*), às quais se une a possibilidade de instituir, sob proposta do Governo federal, mais áreas prioritárias (atípicas).

Nos parece indispensável esclarecer melhor.

O Decreto define somente as *Meso-Regiões diferenciadas*. Isso corresponderia na nossa linguagem [italiana] a espaços subnacionais contínuos com identidade comum, que se estendem entre um ou mais estados membros e cuja delimitação deriva da identificação de potencialidades e vulnerabilidades unificantes, e que permitem, em razão dessas referências, formular objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais (art. 3º, §5º). A partir dessa definição pode-se entender que as meso-regiões podem ser instituídas somente em áreas onde são identificadas potencialidades e vulnerabilidades, ao mesmo tempo.²⁰⁴ Por isso cada mesorregião é área vulnerável e, como tal, área de intervenção prioritária. Aliás, a lista das mesorregiões selecionadas diretamente pelo Decreto, com vistas à implementação da PNDR (Anexo I do Decreto) contém todas as mesorregiões diferenciadas instituídas até agora.²⁰⁵

Falta, porém, uma definição das *sub-regiões em sentido estrito*. Por lógica — aliás, respeitada pela praxe — a primeira característica seria a menor extensão, em comparação com as mesorregiões. O Decreto contém a lista das meso-regiões que têm prioridade na implementação do PNDR²⁰⁶ São todas do Nordeste, menos uma, a *Serra Geral* de Minas Gerais, sub-região setentrional da macrorregião Centro-Sul; ela se encontra no limite do *Semi-Árido* mineiro, área associada desde sempre ao Nordeste, por compartilhar os mesmos problemas.

A primeira das áreas típicas prioritárias é o *Semi-Árido*. Com este termo não se define uma categoria, mas um território específico muito amplo, localizado quase que inteiramente no Nordeste.²⁰⁷ Território este

²⁰⁴ A "e" interposta entre os dois caracteres (potencialidade/vulnerabilidade) parece fungir de ligação, tornando necessários ambos.

²⁰⁵ Estas são treze: Alto Solimões (AM), Vale do Rio Acre (AM e AC), Bico do Papagaio (PA, MA e TO), Chapada das Mangabeiras (TO, MA e PI), Xingó (BA, SE, AL e PE), Chapada do Araripe (CE, PE e PI), Águas Emendadas (MG e GO), Vales do Jequitinhonha e do Mucuri (ES, MG e BA), Bacia do Rio Itabapoana (ES, MG e RJ), Vale do Ribeira/Guarapeçaba (SP e PR), Grande Fronteira do Mercosul (RS, SC e PR), Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS) e Seridó (RN e PB).

²⁰⁶ São Raimundo Nonato (PI), Médio e Baixo Jaguaribe (CE), Vale do Açu (RN), Souza — Piancó (PB), Sertão do Moxotó (PE), Santana do Ipanema (AL), Sergipana Sertão do São Francisco (SE), Brumado/Bom Jesus da Lapa/Guanambi (BA) e Serra Geral (MG).

²⁰⁷ Resta excluída somente a parte mineira, ou seja, o Vale do Jequitinhonha.

onde o clima incidiu negativamente para o desenvolvimento, já a partir da descoberta do País e onde a ação pública de apoio ao desenvolvimento alcançou a maior relevância. Também a Carta de 1988 lhe reserva recursos consistentes, de forma que esta se torna uma área de ação prioritária.²⁰⁸

A segunda é a *Faixa de Fronteira*, área que se projeta por 150 km a partir do limite terrestre do País. A sua relevância prioritária, explicitamente afirmada no Decreto, encontra no art. 20, §2º, da Constituição, apenas uma referência indireta, e não uma fundamentação precisa. Esse parágrafo, de fato, destaca a sua importância na defesa do território nacional, mas que isso finde por criar uma situação de prioridade no destino dos recursos federais de apoio ao desenvolvimento é novidade introduzida pelo Decreto.

A última área típica de ação prioritária é identificada como categoria e — devido à referência à lista contida no Anexo I do Decreto — também como áreas específicas.²⁰⁹ Trata-se das *Regiões Integradas de Desenvolvimento* (RIDE), cada uma instituída por meio de uma Lei Complementar específica.²¹⁰ São sistemas geo-socioeconômicos não constituídos em entes, cujas modalidades e formas de coordenação entre os diferentes sujeitos envolvidos são instituídas por Leis Complementares.²¹¹ Ressalte-se que os modos e as formas de coordenação das políticas de desenvolvimento territorial, que tais sujeitos desenvolvem na área RIDE, decorrem de atribuição constitucional.

As Leis Complementares aprovadas até agora dispõem que a função de coordenação seja atribuída a um conselho deliberativo instituído pelo Executivo federal.²¹² A definição das atribuições e da composição deste órgão é remetida a um Regulamento Presidencial,²¹³ exceto a garantia da participação dos representantes dos órgãos envolvidos. Isto, na verdade, é

²⁰⁸ O art. 159, inciso I, alínea "c", reserva para esta metade dos recursos destinados à macro-região Nordeste.

²⁰⁹ Art. 3º, §4º, onde tem o reenvio ao Anexo I.

²¹⁰ ... pois falta uma Lei geral de desenvolvimento sobre as regiões integradas.

As várias Leis Complementares institutivas se referem todas expressamente ao art. 43 da Constituição e, coerentemente, qualificam as RIDE como regiões administrativas.

O arquetipo foi construído pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autorizou o Executivo federal a instituir a RIDE "Distrito Federal e o Entorno"; que foi seguida pelas Leis Complementares nº 112 e 113, de 19 de setembro de 2001, que autorizaram a criação da RIDE "Grande Teresina" e "Pólo Petrolina e Juazeiro".

As três RIDE estão no elenco do Anexo I

Sobre esta matéria C. EGLER – M. MATTOS, *Federalismo e Gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento*, cit., p. 430 e ss..

²¹¹ Com a locução "sujeitos federais envolvidos" entende-se todos os sujeitos federais em cujo território fica incluída (ainda que só parcialmente) a área da RIDE.

²¹² Art. 2º, nas três Leis citadas.

²¹³ É importante notar que uma mera garantia de presença genérica em um órgão, a respeito do qual não foram sancionadas as atribuições e a composição, não constitui uma garantia adequada de participação

surpreendente. O conselho deliberativo não seria, então, o "lugar" em que a União recebe o aporte *cooperativo* dos outros sujeitos da federação para projetar e realizar a *sua* política de apoio ao desenvolvimento da RIDE.²¹⁴ É, pelo contrário, o lugar onde diferentes sujeitos da Federação, encarregados individualmente de defender o desenvolvimento de seu território, *coordenam* as suas políticas, definindo um desenho comum.²¹⁵ Resulta, portanto, pouco razoável que as atribuições e a composição desse órgão sejam regulamentadas por medida do Presidente *não* na qualidade de Chefe de Estado, mas de Chefe do Governo da União,²¹⁶ ou seja, de um dos sujeitos da Federação, envolvidos.

Ainda, é atribuição do Executivo federal o poder de adotar um programa especial de desenvolvimento da RIDE; no entanto, o programa e os específicos projetos prioritários são financiados com recursos federais, estaduais e municipais.

Para realizar os objetivos de desenvolvimento, nas Leis Complementares sobre as RIDE está previsto que a União *pode* estipular convênios com outros sujeitos da Federação envolvidos.²¹⁷ Em realidade, não se trata de uma livre escolha: devido às atribuições constitucionais dos diferentes sujeitos federais, o caminho do acordo (não necessariamente formalizado) resulta de fato em uma obrigação. A unilateralidade na definição dos programas especiais de desenvolvimento que é estabelecida pelas Leis Complementares aprovadas²¹⁸ tem, do ponto de vista substancial, peso mínimo; sem um acordo prévio sobre o programa especial não é crível encontrar um acordo sobre sua execução.

Ordenadas as 5 escalas sub-regionais típicas de intervenção e ressaltada a possibilidade de instituir outras áreas prioritárias (atípicas) pode-se observar que: somente algumas delas têm apresentado fundamentação

nos casos de cooperação e, portanto, menos ainda nos casos de coordenação.

Não é dito explicitamente que o Regulamento a que as Leis Complementares se referem seja de competência do Executivo, mas emerge claramente do contexto.

²¹⁴ Neste caso, se houvesse uma cooperação em sentido amplo ou em caráter de auxílio. Na base do instituto alemão do *Armtshilfe*, define-se *auxílio* quando um ou mais sujeitos ajudam o titular de uma função no desenvolvimento da mesma; E. ALBERTÍ ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, p. 369; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 220.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ J. AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, cit., p. 546-7, trata da distinção das atribuições presidenciais, em três grupos; as de Chefe de Estado, as de Chefe de Governo e as de Chefe da Pública Administração.

²¹⁷ Art. 6º nas três Leis citadas.

²¹⁸ Art. 4º, da Lei nº 94 de 1998, art. 4º da Lei nº 112 de 2001, art. 3º, da Lei nº 113 de 2001. Somente a primeira Lei prevê a prévia consulta dos sujeitos federais envolvidos.

na Constituição ou na legislação complementar (*Semi-Árido e Regiões Integradas de Desenvolvimento*); para outras é duvidosa (*Faixa de Fronteira*); para outras faltaria esta fundamentação (*Mesorregiões Diferenciadas, Sub-Regiões e áreas atípicas*). No entanto isto não lesa a Constituição, pois o *caput* do art. 43 atribui à União, de forma genérica, o poder de articular a sua ação de desenvolvimento e integração regional em arranjos geo-econômicos e sociais. Isso significa que a União pode definir com sua própria decisão, não necessariamente em forma de Lei, âmbitos especiais de intervenção. É isso que aconteceu. Até aqui *nulla questio*.

Os problemas surgem para a determinação dos critérios de prioridades aos quais se refere o inciso II do art. 2º do Decreto. Uma primeira prioridade é atribuída a toda as áreas regionais explicitamente listadas no Decreto (art. 3º e Anexo I). Mas isso não é suficiente, primeiro porque precisa estabelecer as prioridades entre as áreas listadas e, em segundo lugar, porque não se pode cristalizar a lista.

A essas duas necessidades respondem o art. 3º, §2º, o art. 7º, inciso I e §1º, bem como o Anexo II. Por isso os dois artigos reenviam a esse Anexo a definição dos critérios de prioridade da intervenção.

O Anexo II, na verdade, define uma metodologia de comparação e classificação das regiões brasileiras. O objetivo é analisar as desigualdades e com base nisso, definir as prioridades de intervenção.

Aqui há uma importante inovação: como âmbito territorial a ser avaliado, são escolhidas as microrregiões, também delimitadas pelo Instituto Nacional de Geo-estatística (IBGE). Portanto, não são mais áreas enormes,²¹⁹ onde realidades pouco homogêneas se dissolvem numa unidade em grande parte artificial, o que torna impossível para a política federal de apoio "ver" as zonas de subdesenvolvimento das macrorregiões desenvolvidas, como, também, as zonas desenvolvidas das macrorregiões subdesenvolvidas.

Trata-se, com certeza, de um progresso que se torna mais significativo porque se une a uma classificação das microrregiões definida com base na conjunção de dois parâmetros de desenvolvimento: o da renda (PIB *pro capite*) e aquele do crescimento (taxa de variação do PIB *pro capite* nos anos 90).

²¹⁹ Para dar uma idéia do tamanho: a maior das macro-regiões brasileiras, o Norte, se estende por cerca de 3,8 milhões de km², tem, portanto uma dimensão comparável com a da íntera UE-27 (cerca de 4,3 km²). Superam 1,5 milhões de km² o Centro-Oeste e o Nordeste, enquanto o Sudeste se estende por quase 1 milhão de km² e o Sul por mais de 500 mil km².

O resultado é a repartição do território do País em quatro categorias de sub-regiões: a) as *de Alta Renda*; b) as *Dinâmicas*; c) as *Estagnadas*; d) as *de Baixa Renda*. Isso permite "ver" mais de perto a realidade, avaliar as diferenças. Isso permite também levar em consideração se seria adequada a exigência de apoiar os territórios altamente desenvolvidos que pararam de crescer ou estão crescendo de maneira insuficiente, e que, portanto, se encontram em situação de recessão (as do item b). De fato, somente as primeiras *Sub-regiões*, ou seja, aquelas que não somente são desenvolvidas, mas também têm uma taxa de crescimento apreciável, é que são excluídas da PNDR.

Trata-se de escolhas compartilháveis na substância. Porém, não se pode deixar de ressaltar que elas definem a estratégia da política de desenvolvimento regional, em violação da reserva de Lei complementar presente no art. 43, §1º, II, da Constituição.

O ato presidencial em análise resulta, portanto, inconstitucional, por ser afetado pelo vício de incompetência.²²⁰

15 A volta das superintendências para o desenvolvimento

Apesar das Leis Complementares nº 124 e 125, de 2007, terem um objeto mais restrito em comparação com o Decreto analisado até agora, elas são parte relevante da nova política de desenvolvimento. Tratam, com efeito, de ditar uma nova disciplina sobre os órgãos e instrumentos da intervenção de redistribuição (*eterocompensativa*) nas macrorregiões mais problemáticas do País: o Norte (assim chamado de Amazônia legal)²²¹ e o Nordeste.²²²

É necessário ressaltar os principais aspectos da inovação.

²²⁰ Debate-se na doutrina se este deve ser classificado como vício formal, vício material ou dentro de um *tertium genus* "germinato" dal connubio dei vizi materiali con quelli formali" (A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, ed. II, Torino, 2001, p. 152-6) e parece que somente com um esforço de adequação se poderia aplicar a articulação formulada para os vícios da Lei, em incompetência absoluta e relativa (G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, nuova ed., Bologna, 1988, p. 136), qualificando o Decreto autônomo sob análise como viciado na incompetência relativa da normatização primária. Porém, o que fica claro é que, violando a Constituição, poderia (aliás, deveria) ser declarada a ilegitimidade, expurgando-o do ordenamento.

²²¹ De acordo com os art. 2º e 13, da Lei Complementar nº 125, a ação federal de apoio ao desenvolvimento da Amazônia abrange não somente o Estado do Amazonas, mas todos os estados da macro-região Norte, bem como Mato Grosso, Estado da macrorregião Centro-Oeste, bem como a parte à Oeste do 44º meridiano, do Maranhão, Estado do Nordeste.

²²² Conforme os art. 2º e 13, da Lei Complementar nº 125, a ação federal de apoio ao desenvolvimento do Nordeste abrange todos os estados da macro-região Nordeste, incluído o Maranhão (citado sem a limitação que teria sido necessária para evitar a competência quer da SUDENE quer da SUDAM, sobre o mesmo território), uma parte dos estados da macro-região Sudeste: Minas Gerais e Espírito Santo.

O que de imediato emerge é o retorno da relação e qualificação jurídica e, de qualquer forma, a volta de um léxico que, tendo um passado consolidado, no direito positivo e na dogmática, resulta, com certeza, mais expressivo.

A referência é ao abandono do caminho tortuoso da *agenciificação*. No lugar das incertas ADA e ADENE, entidades autárquicas de desenvolvimento regional, são reconstituídas as tradicionais superintendências para a Amazônia e para o Nordeste (SUDAM e SUDENE). Os conselhos deliberativos voltam a ser órgãos das mesmas. Fica superada a escolha feita em 2001 de interpor uma separação de tipo subjetivo (e não somente orgânico) entre funções de programação,²²³ fixação das prioridades de intervenção e controle sobre a execução e função de gestão.²²⁴ Todas as funções são, de fato, atribuições das Superintendências. As do primeiro grupo são atribuições de um órgão político de cooperação, composto pelos representantes dos diferentes sujeitos (especificamente, dos diferentes níveis federais) interessados: o Conselho Deliberativo. As atribuições de gestão são de um órgão administrativo: a direção colegiada.

Em comparação com o regime anterior, o Conselho Deliberativo tem uma composição mais adequada à alta responsabilidade que lhe compete. Dele participam os Governadores dos Estados em cujo território se desenvolve a ação da Superintendência, Ministros,²²⁵ três representantes das prefeituras envolvidas, três representantes das empresas e três dos trabalhadores, o presidente do banco público²²⁶ e o superintendente regional.²²⁷

A principal novidade, diversa das normas anteriores, é o *envolvimento direto* dos Governadores dos Estados e dos Ministros interessados.²²⁸ Trata-se de uma medida que fortalece, e muito, o peso do órgão e sua adequação em constituir a sede na qual se realiza a indispensável cooperação entre diferentes sujeitos federais, envolvidos pela política regional da União.

²²³ ... e de iniciativa sobre a legislação de plano e programação regional.

²²⁴ A reforma anterior tinha de fato tirado das Superintendências, em processo de extinção, os Conselhos deliberativos, tornando-os *órgãos descentrados da administração federal direta*, e tinha instituído novas entidades autárquicas de gestão nas agências de desenvolvimento.

²²⁵ No caso da SUDAM a designação dos Ministros, em número máximo de nove, é atribuída ao Presidente da República, entre eles o Ministro da Integração, membro necessário; no caso da SUDENE, os membros necessários são os Ministros da Indústria, da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

²²⁶ Respetivamente Banco da Amazônia S.A. (BASA) e Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB).

²²⁷ Para tal composição v. art. 8º das Leis Complementares nº 124 e nº 125, de 2007.

²²⁸ Os dois primeiros podem ser substituídos somente pelos seis vices, os segundos por seus secretários executivos, (art. 8º, §2º, da Lei nº 124 e art. 8º, §4º, da Lei nº 125). O art. 1º da Lei Complementar nº 67, de 1991, previa que participassem dos Conselhos deliberativos meros *representantes* dos Governadores e dos Ministros.

Na mesma direção vai a previsão de envolvimento de três representantes das prefeituras interessadas. A direção envia a um ato do Executivo federal, a definição dos critérios de seleção.

Os artigos 1º das duas Leis atribuem, explicitamente, às Superintendências natureza jurídica de *Autarquias especiais*, dotadas de autonomia administrativa e financeira, e sendo parte integrante do sistema federal de planejamento e orçamento. Trata-se, portanto, de entidades públicas federais de descentralização. *Autarquias*, mesmo.

A qualificação de *especialidade* leva a uma autonomia reforçada, que se manifesta com a redução dos controles pela administração direta,²²⁹ especialmente do Ministério ao qual as autarquias são vinculadas.²³⁰ Nesse caso, o Ministério da Integração Nacional.

Seria difícil imaginar um controle desse Ministério (mas na verdade de qualquer ministério) sobre as ações do Conselho deliberativo, pois o órgão é, de fato, composto, entre outros, por Governadores e diferentes Ministros federais e é presidido, em via ordinária, exatamente pelo Ministro da Integração Nacional²³¹ e, quando presente ou em casos específicos, até pelo Presidente da República.²³² Seria então incoerente submeter as suas decisões ao controle de um ministério, se o Ministro normalmente exercer a presidência do órgão.

O problema se transfere, então, para o órgão a quem compete o desenvolvimento da política regional: a direção colegial. A sua atividade é controlada pelo Conselho Deliberativo, enquanto a administração direta exerce uma espécie de "controle preventivo" em sede de designação.²³³ De fato, é o Presidente da República, no vértice do Executivo federal, que nomeia os componentes da direção colegial, ou seja, o superintendente e os quatro diretores.²³⁴

²²⁹ C.A. BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 156.

²³⁰ Este termo, que se encontra no art. 1º das duas Leis, é aquilo que no léxico brasileiro indica a relação não hierárquica que se estabelece entre a administração direta e a indireta. Os controles que são parte da relação são definidos "finalístico[s], atenuado[s], normalmente de legalidade e excepcionalmente de mérito, visando unicamente a mantê-las [as atividades das autarquias] dentro de suas finalidades institucionais"; H. LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 33. ed., atualizada por E. de Andrade Azevedo – D. Balestrero Aleixo – J.E. Burle Filho, São Paulo, 2007, p. 350-351 et *ivi* indicações bibliográficas (nota 35).

²³¹ Art. 8º, §1º das duas Leis Complementares.

²³² Art. 8º §1º, da Lei Complementar nº 124 e art. 8º, §2º, da Lei Complementar nº 125. O Presidente da República preside a reunião (especial) anual de avaliação e execução do plano de desenvolvimento regional.

²³³ H. LOPES MEIRELLES fala, a propósito, de controle exercido em linha política; *Op. loc. cit.*

²³⁴ Note-se que com a reforma de 2007 foi eliminada a obrigação de aprovar as nomeações por parte do Senado e isto evidencia a natureza administrativa (e não política) do órgão, natureza, aliás, já identificável no sistema anterior.

Fica claro, portanto, que o espaço para o controle administrativo da supervisão ministerial²³⁵ resulta muito reduzido.

Uma novidade importante se encontra na definição das finalidades das superintendências: promover um desenvolvimento inclusivo e sustentável na área submetida à sua ação e a integração competitiva da base produtiva (do sistema produtivo, digamos) regional na economia nacional e internacional (art. 3º das duas Leis Complementares).

Tal definição usa termos que lembram o primeiro papel da Comunidade Européia, conforme o art. 2º do TCE: "promover no conjunto da Comunidade [...] um desenvolvimento harmônico, equilibrado e sustentável das atividades econômicas". Papel sobre o qual falaremos em seguida.

Sustentável é o desenvolvimento que respeita os recursos naturais, não os desperdiça e os conserva para as gerações futuras. Que isso esteja em ambos os textos (e, na verdade, em muitos outros) é sinal dos tempos.²³⁶

Inclusive, parece aludir à exigência de espalhar o desenvolvimento em territórios que historicamente ficaram excluídos. Trata-se da exigência de coesão econômica e social: garantir que as diferenças de desenvolvimento entre os diferentes territórios do Brasil sejam toleráveis. Isso implica uma "paridade no progresso" que, como deve se desenvolver para o alto, implica, de todos os modos, redistribuição, heterocompensação.

Mas parece se referir também à exigência de valorizar cada território interno como parte do território nacional, colocando-o na condição de explorar a complementariedade com os outros sistemas territoriais. Envolvê-lo nas redes nacionais, permitindo a superação de toda perifericidade. Dito com outras palavras, a inclusividade se apresenta como coesão territorial.

As duas Leis, aliás, contêm outras medidas nesse sentido. Primeiro, a que define a segunda finalidade das superintendências na promoção da integração competitiva do sistema produtivo regional nos sistemas nacional e internacional (art. 3º das duas Leis).²³⁷ Além disso, aquela que confia a tais entidades o papel específico de propor as diretrizes da política industrial

²³⁵ H. LOPES MEIRELLES, *Op. loc. cit.*

²³⁶ Precisa ressaltar que a Amazônia, em primeiro lugar, e o semi-árido nordestino, são ecossistemas de valor especial que precisam de políticas específicas de conservação e valorização. Sobre este aspecto as duas Leis dão explícitas atribuições às Superintendências Regionais para o Desenvolvimento (art. 4º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 124 e art. 4º, inciso XII, da Lei Complementar nº 125).

²³⁷ Trata-se de uma finalidade setorial, pois se refere a um aspecto do desenvolvimento, essencial, mas, também quando considerado preeminente, todavia parcial: o aspecto econômico.

regionalizada, que considere adequadamente as potencialidades e as especificidades das áreas territoriais de sua intervenção (art. 4º, inciso III, das duas Leis).

16 Pontos conclusivos

A disparidade territorial sempre foi um problema fundamental no Brasil, um problema que os governos tiveram que enfrentar desde a época do Império. Porém, a relevância que lhe foi atribuída foi diferente e, o mais importante, não se manteve nos mesmos níveis o compromisso e a adoção de medidas econômicas e jurídicas.

Os anos da presidência de Lula são caracterizados, certamente, pela grande atenção ao objetivo de re-equilibrar o progresso das diferentes regiões do País. Uma atenção anunciada na campanha eleitoral, que encontrou a sua concretização nos dois planos plurianuais (2004-2007 e 2008-2011) que o governo do líder do Partido dos Trabalhadores propôs ao Congresso.²³⁸

Um dado de grande relevo é o crescimento dos investimentos públicos para equilibrar os diferentes níveis de desenvolvimento das várias regiões do Brasil. De fato, aumentaram significativamente os recursos destinados para os chamados Fundos Constitucionais de Financiamento Regional²³⁹ bem como os que foram destinados ao desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, que foram instituídos com as Medidas Provisórias de 2001.²⁴⁰ Os primeiros deram um pulo de 84,2%, entre 2003 e 2004, e de mais 13,3%, entre 2004 e 2005.²⁴¹ Os segundos tiveram um crescimento menos repentino, mas importante e contínuo.²⁴² Na visão do governo, esse maior compromisso impulsionou de forma determinante o crescimento da economia, que nessas específicas regiões se tornou muito dinâmica.²⁴³

O compromisso do governo Lula voltou-se, também, para a reforma dos instrumentos jurídicos; nesse aspecto, compartilhamos a grande parte

²³⁸ O primeiro com sucesso, visto que foi aceito e aprovado pela Lei nº 10.933 de 11 de agosto de 2004; o segundo ainda em discussão.

²³⁹ ou seja, aqueles instituídos com base no art. 159, inciso I, alínea "c", da Constituição, com a finalidade de financiar os setores produtivos no Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO, FCO).

²⁴⁰ FDA e FDNE.

²⁴¹ Desagregando os dados verificamos que nesse período o fundo para o Norte cresceu de 20%, o do Centro Norte e Centro-Oeste de 23%, mas aquele para o Nordeste, 200%!

²⁴² Os dados podem ser conferidos no relatório sobre a gestão dos fundos e encontrados nos sites ADA e ADENE, respectivamente, em <http://www.ada.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=54&Itemid=55> e em <<http://www.adene.gov.br>>.

²⁴³ Assim Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade — Plano Plurianual 2008-2011, Mensagem Presidencial, cit., p. 99, em que a referência específica é para os efeitos do incremento dos fundos institucionais.

das idéias que fundamentam a nova política nacional de desenvolvimento regional (PNDR). Pode-se afirmar que os atos normativos de 2007 produziram um aprimoramento das técnicas para a identificação dos territórios subdesenvolvidos e da metodologia de intervenção, tanto é que graves problemas que se alastravam desde um tempo imemorable, estão encontrando respostas significativas.

Desta forma, o problema da "cegueira" das instituições federais frente às realidades territoriais que, apesar de compreendidas em regiões altamente desenvolvidas, causa um atraso significativo ou até sinais de recessão. Esses territórios agora podem ser identificados. A unidade territorial de avaliação do desenvolvimento foi redimensionada da macro para a microrregião. Além disso, o critério de avaliação se tornou mais complexo: aos dados relativos ao nível de produção juntaram-se os indicadores da dinâmica do crescimento.

Igualmente importante foi o fortalecimento do Conselho Deliberativo das ressuscitadas Superintendências para o Desenvolvimento das Macro-Regiões.²⁴⁴ Como deles participam Ministros (ou seus delegados) e Governadores, essas instituições se tornam o "lugar" mais adequado para a necessária cooperação entre diferentes níveis de governo. Esse lugar faltava no modelo anterior.

Outro passo para frente está no relevo da coesão territorial, o fortalecimento de cada território nas suas específicas características; ao mesmo tempo, prevendo a sua integração nacional.²⁴⁵

Os dados positivos e a nossa concordância com as principais inovações escolhidas não nos fazem esquecer as razões de algumas críticas. A primeira entre elas, é que as intervenções de 2007 não permitem a definição de um marco sistemático da política brasileira ao desenvolvimento regional. Trata-se de um defeito que é consequência direta e inevitável da escolha de não enfrentar a reforma com instrumentos jurídicos adequados.

Seria necessária uma Lei Complementar geral, para estabelecer as linhas fundamentais da nova política. Ela poderia esclarecer o que o Decreto nº 6.047 de 2007 não esclareceu. Poderia definir, também de forma articulada, mas, de todo modo, com clareza, os níveis territoriais e as formas

²⁴⁴ Até agora duas, aquelas para a Amazônia e para o Nordeste, mas há Projetos de Lei que propõem a reinstalação para o Centro-Oeste e o Sul; v. *supra* notas 200 e 201.

²⁴⁵ Isso significa valorizar a complementariedade e as sinergias entre os diferentes territórios, incrementar as conexões desenvolvendo as redes infraestruturais, superar enfim a perifericidade.

de gestão da intervenção federal para o re-equilíbrio. Isto significa determinar em abstrato os diferentes âmbitos de intervenção e por cada um deles estabelecer se a ação federal deve ser desenvolvida pelas instituições locais. Nesta última hipótese, definir se tais entidades têm ou não poder de decisão autônoma (descentralização autárquica ou descentralização orgânica). Significa, também, definir as relações ente os diferentes níveis de intervenção, que inevitavelmente se cruzam.²⁴⁶

Os atos presidenciais teriam, assim, completado o desenho cujas linhas fundamentais seriam marcadas pelo legislador complementar. Dessa forma se evitariam as dúvidas de inconstitucionalidade, por violação da reserva contida no art. 43, §1º, inciso I, da Constituição. Além disso, poder-se-ia enfrentar a reforma em termos globais. Uma Lei Complementar, com razão, poderia ter modificado, extinto, ou pelo menos harmonizado com o novo contexto, institutos que têm seus fundamentos em Leis Complementares anteriores. Institutos aos quais o Decreto presidencial de 2007 pôde somente fazer referência.

É preciso alcançar um resultado normativo adequado e duradouro. Traçar um marco de regras certas, que podem reduzir os desperdícios e as duplicações que se apresentam inevitavelmente quando — como ainda acontece — as intervenções são muitas e não respondem a uma lógica de conjunto, mas a lógicas diferentes que convivem por efeito da estratificação normativa.

Enfim, quando se pede ao País um esforço a mais, por destinar uma grande quantidade de recursos aos territórios menos prósperos, e um sacrifício redistributivo dos territórios mais desenvolvidos, a exigência de resultados se torna imperiosa. Aqueles sacrifícios podem ser aceitos somente se se compartilhar o valor (da escolha).

Nessa perspectiva, também usando a cautela necessária quando se analisa uma reforma que ainda não produziu efeitos, nos parece que o caminho de uma definição completa do marco legal através de uma Lei Complementar, não seria somente necessário no aspecto constitucional, como, também, no aspecto funcional.

O risco de se desviar dos objetivos, ou de valorização somente parcial dos recursos, é muito alto diante de normas que o intérprete tem dificuldade

²⁴⁶ Pense-se, p. ex., à intervenção no Nordeste, nas meso-regiões e nas sub-regiões nordestinas, e no semi-árido.

para reconstruir por causa dos tantos reenvios (a outras normas) e que, de toda forma, apesar do esforço efetuado, fica como um desenho inacabado.

É um risco que não se pode correr, diante da importância da política regional, de realizar os resultados na luta contra as desigualdades dos territórios internos. Esta divide o País não só geográfica, mas também socialmente. Ela sempre determinou e continua determinando migrações importantes de deserdados das regiões mais pobres e especificamente do Nordeste — ainda "uma espécie de Terceiro Mundo dentro da geografia política do País"²⁴⁷ — em direção aos pólos de desenvolvimento. E isto produz problemas muito graves de convivência nos lugares de chegada.²⁴⁸

É um risco inaceitável que a desigualdade entre territórios constitua — como escreveu Oscar Dias Corrêa — a mais grave distorção do ordenamento, capaz de prejudicar a própria unidade nacional do Brasil.²⁴⁹

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LOGROSCINO, Pierdomenico. A questão estrutural da desigualdade entre territórios e a intervenção do poder público para o re-equilíbrio do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 5, p. 135-192, jan./mar. 2008.

²⁴⁷ Assim P. BONAVIDES (*A Constituição Aberta*, cit., p. 499 e ss.), identificando as causas principais nas escolhas (nos erros) do passado em matéria de política de desenvolvimento regional.

²⁴⁸ Um autor conceituado como André RAMOS TAVARES não esitou em escrever que os efeitos das duas desigualdades — territoriais e sociais — no Brasil são "catastróficas" para o ser humano, antes que para a economia do País. v. *Direito Constitucional Econômico*, cit., p. 206.

²⁴⁹ Esta a afirmação de Oscar DIAS CORRÊA feita em 1991 (*A Constituição de 1988*, cit., p. 223) é textualmente citada e trazida à atualidade, A. RAMOS TAVARES, *Op. ult. cit.*, p. 205.