

## CONSTITUIÇÃO E A QUESTÃO NORDESTINA: POR UMA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO/SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS<sup>1</sup>

CONSTITUTION AND THE CASE NORTHEAST: BY A POLICY  
OF CONFRONTATION / OVERCOME REGIONAL INEQUALITIES

*Roberto Guilherme Leitão<sup>2</sup>*

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Da necessária delimitação conceitual. 2.1. Da Questão Regional. 2.2. Do Nordeste: que Nordeste? 3. Federalismo assimétrico e as desigualdades regionais. 4. Políticas de desenvolvimento regional. 5. Instrumentos constitucionais de superação das desigualdades regionais. 5.1. A superação das desigualdades regionais como Princípio e como Objetivo fundamental. 5.2. A Constituição Econômica/Financeira como instrumento de superação das desigualdades regionais. 6. Conclusões. 7. Referências 8. Métodos. 9. Discussões.

### RESUMO

Este artigo analisa a Política Nacional de Desenvolvimento Regional dirigida à região Nordeste, dando ênfase aos aspectos geopolíticos, sociológicos, político-institucional e jurídico-constitucional. Estabelece um paralelo entre a questão regional concebida por Celso Furtado na década de 1950 e a política atual (PNDR). Aponta preceitos constitucionais de superação das desigualdades regionais. E, por fim, aponta medidas proativas de superação das desigualdades regionais brasileiras.

### PALAVRAS-CHAVE

Região nordeste; Desigualdades regionais; Constituição.

### ABSTRACT

This article analyzes the National Regional Development Policy addressed to the Northeastern region, emphasizing the geopolitical, sociological, political, institutional and constitutional law. Establishes a parallel between the regional issue designed by

<sup>1</sup> Artigo recebido em: 26/08/2010. Aceito para publicação em: 17/10/2010.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza/UNIFOR/PPGD. Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Ceará. Foi Procurador Federal pelo DNOCS. Procurador Federal. *E-mail:* rguilhermeleitao@hotmail.com. Endereço residencial: Rua Juiz Francisco Augusto de Oliveira nº31, Bairro Edson Queiroz Fortaleza-Ceará. CEP 60.810.260.

Celso Furtado in the 1950s and today. And, finally, points out proactive measures to overcome regional inequalities in Brazil.

### KEYWORDS

Region; northeast; inequalities; federalism; Constitution.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 3º, inc. III preceitua a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da sociedade brasileira ao asseverar que constituem objetivos da República: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III)”. E ainda, proclama a superação das desigualdades entre Regiões como um dos Princípios da Ordem Econômica e Financeira (CFRB, Art. 170, inciso VII). Com efeito, a o debate Constituinte de 1987/1988 se deu em um ambiente de avanços democráticos e na retomada do desenvolvimento social e econômico do país.

Passadas mais de duas décadas da nova Ordem Constitucional (1988), a sociedade brasileira permanece a ostentar o desonroso título de um dos países mais desiguais do planeta. A chaga da desigualdade continua a fragmentar o Estado-Nação, e assim, por via de consequência, a macular a própria unidade nacional. Diante de tal imbróglio, um questionamento há de ser feito: A Constituição Federal ao priorizar a superação das desigualdades regionais, dando magnitude de objetivo fundamental da República, se valeu dos institutos jurídicos-constitucionais por esta concebidos, na consecução de tal desiderato? Em que medida? E ainda, com o advento da Constituição de 1988, o que mudou na política de superação das desigualdades regionais no país?

A resposta a tais indagações passa necessariamente pelo estudo do federalismo brasileiro e de suas idiosincrasias. Sobretudo, quando se percebe a relevância de três matérias que guardam correlação entre si e que são de fundamental importância no enfrentamento das desigualdades regionais, quais sejam: a) (des)centralização e divisão de competências constitucionais de planejamento regional; b) da coordenação das esferas de poder local, regional e federal e c) o repasse de verbas para a consecução das competências constitucionalmente tipificadas. Passemos ao estudo destas questões tão caras à sociedade brasileira.

## 2 DA NECESSÁRIA DELIMITAÇÃO CONCEITUAL

### 2.1 Da Questão Regional

O presente capítulo tem por fim apresentar as múltiplas significações do termo região, bem como o debate acadêmico que o termo tem suscitado no estudo das ciências sociais. Para tanto, maior ênfase será dada às significações com reflexos na ordem jurídico-constitucional.

A delimitação conceitual do termo região, e por via de consequência, sua utilização, vem sendo objeto de estudo multidisciplinar, que, por muitas vezes, acertadamente, interagem. A este caráter multidisciplinar, e á consequente disputa conceitual, Pierre Bourdieu<sup>3</sup>, na obra *O poder simbólico*, assevera:

“a região é o que está em jogo como objeto de lutas entre os cientistas, não só geógrafos, é claro, que, por terem que ver com o espaço, aspiram ao monopólio da definição legítima, mas também historiadores, etnólogos e, sobretudo desde que existe uma política de ‘regionalização’ e movimentos ‘regionalistas’, economistas e sociólogos.”

Esta interação científica em torno da temática regional dá dinâmica e complexidade ao termo. No âmbito jurídico-constitucional, as significações, variadas e multidisciplinares do termo região hão de ser consideradas, e conformadas no sentido de dar real efetividade e carga eficaz aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais. E, em especial, ao princípio constitucional de superação das desigualdades regionais, vez que objeto do presente estudo.

As regiões, no entanto, nem sempre foram perscrutadas como são na atualidade. A questão regional e suas distorções estruturais, ou seja, as desigualdades regionais, surgem com maior intensidade a partir da segunda metade do século XX. Desde este período até hoje, muitos argumentos e ponderações foram defendidos. Com efeito, o conceito de região é marcado por um caráter de dinamismo constante, variando sua significação no tempo. Esta variação conceitual na linha do tempo, é própria da complexidade do tema e do amálgama multidisciplinar que a questão regional envolve. Feitas essas considerações, busquemos entendimento acerca do conceito de região.

De início, devemos buscar entendimento na etimologia da expressão. As palavras trazem consigo significações. Aquelas, podendo ser de caráter unissêmicos ou polissêmicos. No caso do vocábulo região, a significação é vária. Com efeito, a imprecisão do conceito e sua utilização indiscriminada acarretam problemas quando da aplicação do termo. Corroborando com tal entendimento, Breitbach<sup>4</sup> em *Estudo sobre o conceito de região*, atesta:

“Essa utilização do termo região não atua no sentido de qualificar adequadamente a realidade estudada devido à sua imprecisão. Disso resulta que é possível a uma mesma área geográfica ser “classificada” em regionalizações completamente distintas, conforme o “critério” adotado”.

A ideia que veicula o termo região sofreu variações na linha do tempo. Esta relação do vocábulo região e o sua contextualização histórica, há de ser estudada criticamente. Este estudo nos remete ao passado, mais especificamente ao Império

<sup>3</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

<sup>4</sup> BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988.

Romano. A etimologia da palavra região é de origem latina *régio*, *regione*, e veicula uma derivação da palavra *rex*. Bourdieu<sup>5</sup> assim atesta:

“A etimologia da palavra região (*regio*), tal como a descreve Emile Benveniste, conduz ao princípio da divisão, acto mágico, quer dizer propriamente social, de diacrisis que introduz por decreto uma descontinuidade decisória na continuidade natural [...]. A *regio* e as suas fronteiras (*finis*) não passam do vestígio apagado do acto de autoridade que consiste em circunscrever a região, o território (que também se diz *finis*), em impor a definição (outro sentido da *finis*), legítima, conhecida e reconhecida, das fronteiras e dos territórios”

A mais enraizada das tradições conceituais de região é a geográfica em sentido amplo, que exsurge em forma de um amálgama de conteúdo sócio-econômico-histórico, baseado num certo espaço característico. Com efeito, a região há de ser concebida como resultante de uma longa formação histórica, uma fusão de fatores geográficos e ambientais, em sentido lato, com um processo cultural. Aduz-se a este processo dinâmico, e na seara geográfica, a ideia de região está diretamente associada ao processo de centralização política e do poder de um espaço dominante sobre outros, claramente diversos: social, cultural e espacialmente. Com efeito, a ideia de região, em seu nascedouro, traz consigo uma relação espacial de poder.

Diante das diversas formas de conceituar região, de tal sorte que seria, senão impraticável, ao mínimo dificultoso tentar exaurir a temática regional, passamos a fazer alguns recortes, para assim, delimitar melhor o tema. Com efeito, nosso objetivo consiste em traçar um quadro geral da conceituação existente, diga-se, não de forma exauriente, com o escopo de situar o presente trabalho, sem a preocupação de realizar uma exposição pormenorizada dos conteúdos das teorias.

Assim, abordaremos a temática regional por meio de duas classificações, a saber: a primeira, em que é feita uma análise regional com ênfase nos condicionamentos históricos contidos na região, e que fora defendida por Breitbach e respaldado por Juan Palácios; e a segunda, que particulariza as regiões tomando como base critérios sóciohistóricos ou jurídico-econômicos, e que tem em Eros Grau seu defensor.

Passemos ao estudo da primeira das classificações. Para tanto, utilizamos a classificação adotada por Breitbach. Nesta primeira classificação, que prevalece na seara geográfica, divide-se o conceito de região em dois grupos fundamentais: as formulações convencionais e as formulações avançadas.

As formulações conceituais convencionais de região trabalham com base na abstração do sistema social que está na origem da formação regional e, com isso, formulam leis de caráter universal, não inserindo no debate o condicionamento histórico que orbitam na região. Breitbach<sup>6</sup> reitera:

<sup>5</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

<sup>6</sup> BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988. [8] (Breitbach, 1988, p. 25)

“Dentro desse enfoque estão situadas a chamada Escola Alemã (von Thünen, Losch e Christaller), e a Escola Francesa (Perroux e Boudeville) e ainda a Teoria da Base Econômica de Exportação. Esse conjunto de teorias – que tem em comum um enfoque que abstrai a importância dos fatores sociais sobre a configuração espacial.”

Na segunda vertente de formulação avançada de região figuram como expoentes Coraggio e Lipietz. A metodologia científica deste grupo caracteriza-se, em oposição ao primeiro, por considerar como ponto de partida de suas formulações a existência de um sistema social com determinantes históricos. Neste sentido Breitbach<sup>7</sup> pontua: “Esse grupo de concepções incorpora, como consequência desse ponto de partida, a noção de que o espaço não é um elemento neutro, independente em relação ao tipo de sociedade que ali se localiza. O sistema social, considerado em sua historicidade, está na origem das concepções avançadas de região, uma vez que o padrão de assentamento de um território está condicionado pelo tipo de relações sociais existentes no interior da comunidade humana que realiza esse assentamento.”

“Esse grupo de concepções incorpora, como consequência desse ponto de partida, a noção de que o espaço não é um elemento neutro, independente em relação ao tipo de sociedade que ali se localiza. O sistema social, considerado em sua historicidade, está na origem das concepções avançadas de região, uma vez que o padrão de assentamento de um território está condicionado pelo tipo de relações sociais existentes no interior da comunidade humana que realiza esse assentamento.”

Em artigo “Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional” Eros Grau<sup>8</sup> vislumbra as seguintes formas regionais: as regiões sóciohistóricas; as regiões no espaço brasileiro; as regiões econômicas e regiões de desenvolvimento; as regiões, os polos de desenvolvimento e os ciclos.

O autor, na primeira categoria regional assevera que a região sóciohistórica compreende uma coletividade territorial sóciohistórica que se afirma como ordem institucionalizada estável com base em um acervo particularizado de herança cultural. No que pertine à segunda categoria, qual seja: a região jurídico-econômica, Eros Grau as define como o conjunto de relações jurídico-econômicas sob condições de mercado espacialmente organizado pelo Estado.

Distinguindo-se das duas categorias anteriores, as regiões brasileiras, na nossa realidade territorial, manifestam-se de modo diverso. A região, no entender de Eros Grau, há de ser entendida como território juridicamente demarcado pelo Estado como espaço geográfico incidido pelos efeitos da sua política de desenvolvimento regional.

<sup>7</sup> BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988.

<sup>8</sup> GRAU, Eros Roberto. em artigo “Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional”.

Concebidas as particularidades veiculadas nas espécies regionais, quais sejam: a região sócio-histórica, a região jurídico-econômica, as regiões brasileiras, passemos ao estudo das regiões econômicas. Eros Grau<sup>9</sup>, arrimando-se na doutrina de François Perroux, define a região econômico:

“como um conjunto homogêneo de múltiplos mercados (regionais, nacionais e internacionais), de custos e preços e de preços cuja fixação depende de elementos relacionados ou externos ao espaço nacional, assim como aos espaços dos planos econômicos dos poderes públicos e das unidades econômicas privadas nacionais.”

Por fim, no repasse crítico formulado por Eros Grau, se faz imperioso apontar o entendimento do que seja região de desenvolvimento. Por esta, entende-se área de atuação de organismos regionais de desenvolvimento, com vinculação direta a União Federal e, por via reflexa, a todos. As regiões de desenvolvimento decorrem de imposições constitucionais e estão proximamente ligadas ao projeto de desenvolvimento nacional.

## 2.2 Do Nordeste: Mas Que Nordeste?

A região já foi objeto de estudo por uma vasta literatura interpretativa de seu passado de cinco séculos, na qual se revelam capítulos de uma farta história social e econômica. Os estudiosos da temática dedicaram ao regionalismo nordestino e à realidade do nordeste, sob uma pluralidade de contextos, dando-se ênfase aos campos geopolítico, antropológico, social e econômico, apurada análise.

A produção acadêmica, na seara jurídica, ao seu reverso, não dedicou, nas mesmas proporções que as outras ciências sociais, o mesmo empenho no estudo da causa nordestina e, dos reflexos jurídicos consubstanciados nas desigualdades regionais.

Passemos, sem pretensão a esgotar o assunto, a analisar alguns aspectos correlatos a região nordeste e a suas desigualdades regionais no contexto federativo nacional.

Como a primeira região a ter ocupação demográfica no país, o nordeste brasileiro corresponde a uma área<sup>10</sup> de 1.561.177,8 km<sup>2</sup>, o que equivale a 18,3% do território brasileiro, abrangendo um total de 1.793 municípios, distribuídos por nove Estados: do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia. A população nordestina, de acordo com a contagem da População-censo 2010 do IBGE, é de 51.871.449 pessoas, o que equivale, em termos percentuais a 27,9% por cento da totalidade da população brasileira.

<sup>9</sup> GRAU, Eros Roberto. artigo “Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional”.

<sup>10</sup> IBGE.



Para Celso Furtado<sup>11</sup>, economista paraibano e grande mentor do Estado desenvolvimentista e das políticas regionais do século passado, o Nordeste haveria de ser matéria prioritária nas políticas de intervenção do Estado na Economia. Em sua obra “A Pré-Revolução Brasileira”, Furtado deixa consignado:

“O Nordeste constitui a mais extensa dentre as zonas de mais baixo desenvolvimento, ou mais agudamente subdesenvolvidas, de todo o Hemisfério Ocidental. O Nordeste é socialmente mais explosivo que a maioria das regiões subdesenvolvidas. Como modificar o curso do processo histórico que está socavando a unidade deste grande país, ao mesmo tempo que permite a formação dentro de nossas fronteiras, de uma área que poderá vir a constituir um problema para todo o hemisfério?”

Com efeito, o nordeste representando esta magnitude territorial e populacional, somente responde pela produção 13,1% das riquezas (Produto Interno Bruto) nacionais. Tomando como exemplo a região sudeste, esta representa 56,8% das riquezas da Nação. As discrepâncias numéricas expressas na escala PIB regional/ PIB nacional denotam a magnitude das desigualdades regionais no Brasil e a grandeza do problema a se enfrentar.

Mas não é só. O critério de dimensão econômico, o produto interno bruto, não é o único a denunciar as desigualdades regionais na federação brasileira, notadamente na comparação das regiões norte/nordeste com o restante do país. Outros índices corroboram e explicitam a clivagem existente entre as regiões do país. Os índices de desenvolvimento humano (IDH) e o índice GINI, ambos utilizados como critérios mensuradores de qualidade de vida dos seres humanos, explicitam de forma mais completa e ampla, as disparidades sociais e regionais entre os cidadãos de regiões distintas. Amartya Sen<sup>12</sup> na obra “desigualdade reexaminada” propõe uma reformulação dos conceitos ínsitos do *welfare state* e da economia do bem-estar ao acrescentar na dimensão das desigualdades novos critérios de mensuração até então relegados.

Na mensuração das desigualdades regionais, conforme o índice escolhido para avaliá-las, é comum ocorrer uma variação de resultados que, possam distorcer as reais disparidades existentes. O que é premente é a necessidade de critérios qualificativos, sem descuidar dos critérios quantitativos, na mensuração das desigualdades sociais e regionais. Há de haver a confluência de critérios sociais e econômicos para mapear a desigualdades sociais.<sup>13</sup>

Com efeito, independente do critério utilizado na mensuração das desigualdades, a região nordestina amarga as maiores disparidades comparativas com as outras regiões da federação. Acresça-se as dificuldades da região-problema, uma vasta área semiárida, que em termos relativos ocupa 57,53% da área do Nordeste, 40,54 % em termos populacionais e corresponde em termos de riqueza a 21,60 % do PIB do NE.

<sup>11</sup> FURTADO, Celso. **A Pré-Revolução Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962. p. 29.

<sup>12</sup> SEN, Amartya Kumar. 2008. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

<sup>13</sup> Vide SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2004, vol.19, n.54, pp. 79-96. ISSN 0102-6909. doi: 10.1590/S0102-69092004000100005.

A região nordestina, como todo Brasil, cresceu de forma desordenada. Desenvolveu-se de forma desordenada, e por via de consequência, surgiram disparidades em escalas regionais e inter-regionais. No entendimento de Tânia Araújo, com relação a região nordestina, além da clivagem entre as regiões da federação, vislumbramos ilhas de prosperidade e riqueza em meio a enormes bolções de miséria no contexto socioeconômico do nordeste. Diante dessa realidade é que a economista pondera: nordeste, que nordeste?

As desigualdade das macrorregiões do país denotam um problema estrutural de caráter federativo. Vivemos uma federação assimétrica política, sócio e economicamente. Passemos ao estudo do federalismo brasileiro, tendo como escopo a busca de um lugar na federação, por parte das regiões. E assim, atenuar as disparidades regionais e evitar a fragmentação da unidade nacional.

### 3 FEDERALISMO ASSIMÉTRICO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS

O presente capítulo abordará aspectos conceituais do Federalismo, pontuando as principais características desta forma específica de Estado, buscando assim, estabelecer uma base teórica a respeito do tema. A tentativa de definição explícita a dificuldade que resulta da complexidade do assunto, bem como do fato de que, em verdade, não há um modelo de federalismo, um conceito-padrão, mas tantos quanto forem as federações com suas especificidades.

A federação brasileira apresenta essas vicissitudes, com singularidades próprias de sua história e de seu tecido social. O Estado Brasileiro é exemplo de uma federação assimétrica e que tem nas desigualdades regionais a sua mais explícita consequência. A priori, os vocábulos “Federação” e “assimetria” denotam concepções paradoxais. Com efeito, o federalismo veicula a ideia de unidade na diversidade, é o resultado da união, da aliança entre Estados (Estados-membros), membros de um todo (União). E tal realidade pressupõe igualdade de condições entre os Estados-membros e União, pressupondo simetria nas relações de poder e competências. No entanto, o federalismo brasileiro no pós-constituente de 1988, apresenta sérias distorções em termos de repartição de competências constitucionais, na distribuição de receitas e por fim, por meio de ajustes fiscais. A equação de ajuste federativo somente se dará por meio do reequilíbrio estrutural entre as regiões brasileiras.<sup>14</sup>

O reequilíbrio federativo há de ser concebido em três dimensões: a) as questões regionais; b) de ordem econômica e c) por arranjos financeiros e fiscais. Paulo Bonavides<sup>15</sup> em artigo “federalismo regional num país periférico”, corroborando com tal entendimento, assevera:

<sup>14</sup> LOGROSCINO, Pierdomenico. **A questão estrutural da desigualdade entre territórios e a intervenção do poder público para o re-equilíbrio do Brasil.**

<sup>15</sup> BONAVIDES, Paulo. **Federalismo regional num país periférico. A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.



“Realmente, a questão regional é parte da equação federativa, de tal sorte que enquanto ela não for resolvida não haverá continuidade, equilíbrio e estabilidade na esfera das relações de governo dos entes autônomos, componentes da grande união política estabelecida em 1889.”

Passemos ao estudo do federalismo. Inicialmente, é mister estabelecer uma distinção entre as concepções de federalismo e federação, apesar de parte da doutrina entender que essa distinção constitui dois aspectos diferentes do mesmo fenômeno. No entendimento José Alfredo de Oliveira Baracho<sup>16</sup>, federalismo e federação são institutos distintos, senão vejamos:

“O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se as idéias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade na unidade. A federação é entendida como forma de aplicação direta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas. Vincula-se, também, o federalismo ao pluralismo, bem como à idéia de descentralização.”

O conceito de federalismo necessariamente veicula a ideia de pacto, aliança e tratado. O vocábulo “federação”, buscando respaldo na etimologia, é originário do latim “foedus”, que traduz a ideia de aliança, pacto, tratado celebrado. Assim, estabelecendo um paralelo entre os atores políticos federativos, não é difícil afirmar que a federação é o resultado da união, da aliança entre Estados (Estados-membros), membros de um todo (União).

A partir desta conceituação, o federalismo pode comportar diferentes características, apresentando variações conforme o número de atores políticos, a partilha das competências de cada um deles, ou ainda, a maior ou menor concentração de poder.

Em outra perspectiva, o federalismo consiste na repartição de poder e autoridade entre esferas governamentais, necessariamente garantidas por um contrato maior – a Constituição –, tendo como principal característica a combinação entre autonomia e interdependência das partes, ou self-rule e shared-rule, tal qual definido por Daniel Elazar<sup>17</sup> na obra “*Exploring Federalism*”. O autor sugere ser possível constatar que:

“na formação dos sistemas federativos, alguma concepção da idéia federal, alguma persuasão ou ideologia que endosse soluções federais, alguma aplicação particular do Princípio Federativo ou alguma estrutura federal em particular.”

E ao atribuir a nota característica do federalismo, Elazar textualmente pontua como de essência do federalismo que “não é encontrada em um conjunto particular de instituições, mas na institucionalização de relacionamentos específicos entre os

<sup>16</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, volume 12, número 3, jul./set. de 1994. p.35)

<sup>17</sup> ELAZAR, Daniel (1987), **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

participantes da vida política. Consequentemente, o federalismo é um fenômeno que oferece muitas opções para a organização da autoridade política e poder”.

Em verdade, a fluidez conceitual do termo federalismo denota uma de suas principais características, qual seja: a maleabilidade da estrutura política, e com isso, oferece muitas opções para a organização da autoridade política e de sua relação com o poder.

Ultrapassada esta etapa, passemos a uma análise crítica de algumas conceituações acerca do federalismo. Na obra de Bernard Schwartz<sup>18</sup> “*El Federalismo norteamericano actual*” (1993), o autor aponta as principais características do federalismo nos Estados Unidos da América:

“(i) como em todas as federações, a união de um número de entidades políticas autônomas (os estados) para fins comuns; (ii) a divisão dos poderes legislativos entre o Governo nacional e os estados constituintes, divisão esta governada pela regra de que o primeiro é um ‘governo de poderes enumerados’, enquanto os últimos são governos de ‘poderes residuais’; (iii) a atuação direta, na maior parte, de cada um destes centros de governo, dentro de sua esfera designada, sobre todas as pessoas e todas as propriedades existentes dentro de seus limites territoriais; (iv) o aparelhamento de cada centro com o complexo mecanismo de imposição da Lei, tanto executivo quanto judiciário; e (v) a supremacia do Governo nacional, dentro de sua esfera designada, sobre qualquer informação conflitante de poder estadual”.

Em perspectiva nacional, a federação brasileira pode ser tomada como exemplo de um federalismo competitivo-cooperativo<sup>19</sup>, especialmente quando a referência é o ambiente federativo posterior à promulgação da Constituição de 1988. Neste caráter competitivo-cooperativo, a dimensão competitiva corroe a índole cooperativa da federação brasileira, dando margem às guerras fiscais entre os entes subnacionais de nossa federação. Tal circunstância agravou as desigualdades regionais.

A realidade federativa brasileira, de caráter Cooperativo, surge no âmbito constitucional a partir da Constituição Federal de 1946. Gilberto Bercovici<sup>20</sup> assim pondera: “A Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, prevista já em 1934, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar do reforço do poder federal, a cooperação e integração nacional”. Com efeito, há de se constatar que dentro deste universo de federalismo cooperativa, despontam no cenário político nacional, órgão que tem como escopo o desenvolvimento regional.

Emblemático é o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1946, que impunha ao governo federal a obrigação de traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São

<sup>18</sup> SCHWARTZ, Bernard “*El Federalismo norteamericano actual*” (1993)

<sup>19</sup> ISMAEL, Ricardo. Os Contornos do Federalismo Cooperativo Brasileiro na Constituição de 1988. <[www.encontro2010.rj.anpuh.org/.../1276614209\\_ARQUIVO\\_ANPUHRio](http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/.../1276614209_ARQUIVO_ANPUHRio)>.

<sup>20</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. 39p.

Francisco e seus afluentes, aplicando-se nesse plano, anualmente, quantia não inferior a 1% das rendas tributárias da União (art. 29). Raul Machado Horta<sup>21</sup> aponta, em ensaio “As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988”, que

“A partir da Constituição Federal de 1946, começou a adquirir relevo, no federalismo brasileiro, a figura dos órgãos federais que receberam a incumbência de promover o desenvolvimento de determinadas regiões, inaugurando os ensaios embrionários do federalismo cooperativo. Os órgãos de desenvolvimento federais permaneceram no domínio da administração federal, representando formas descentralizadas da atividade desse nível, sem assumir as dimensões do governo regional, dotado de autonomia política e de base territorial própria.”

Com efeito, a partir e em face do federalismo cooperativo, surge no cenário político nacional do pós-guerra, na década de 1950, uma nova pauta nas políticas públicas de então, a “Questão Regional”. O Estado Nacional, sob a presidência de Juscelino Kubitschek, e de sua política intervencionista (Plano de Metas, de cunho eminentemente desenvolvimentista), empunhou a bandeira de enfrentamento das desigualdades regionais. Argumentando em mesmo sentido, Bercovici<sup>22</sup> pontua:

“Foi sob a vigência desta Constituição, na década de 1950, que a Questão Regional ganhou importância no debate político nacional, com a concepção de que a atuação estatal e o planejamento eram elementos essenciais para o desenvolvimento, de acordo com as diretrizes elaboradas pela recém-criada CEPAL.”

#### 4 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

É na década de 1950, notadamente nos anos de governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), que o país vive uma época de grande desenvolvimento nacional. Surgem as primeiras experiências de desenvolvimento regional. Apostando no desenvolvimento, e tendo em Celso Furtado seu grande mentor intelectual, JK cria a SUDENE - superintendência de desenvolvimento do nordeste.

A SUDENE, assim como concebida por Celso Furtado, deveria ser um órgão técnico de planejamento e coordenação regionais das políticas públicas de superação das desigualdades regionais. Para tanto, a autarquia federal deveria perpetrar no âmbito político da região e da questão Nordestina, e assim, por via de consequência, ter força política e legitimidade de atuação. A autarquia federal estabeleceu um marco institucional na política regional brasileiro, inaugurando no país, uma política pública de

<sup>21</sup> HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Ciências Humanas de Pernambuco*. Recife, v. 1, n.º1, 1999.

<sup>22</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. 42p.

desenvolvimento regional que visavam reduzir as desigualdades das regiões-problemas na federação, notadamente na região nordestina.

Passemos a ponderar alguns elementos essenciais da SUDENE: de sua fundação a sua extinção e, posterior recriação. A SUDENE foi criada pela Lei nº 3.692 do Congresso Nacional, em 15/12/1959 sob a égide da Constituição Federal de 1946, estabelecendo um marco institucional na política regional brasileira. Com efeito, a autarquia federal estabelecia em seu Art. 2º, como finalidades precípua: (a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; (b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; (c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste; e ainda, (d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

Na conformação originária da SUDENE, a administração da autarquia era compreendida por 2(dois) órgãos de atuação: o Conselho Deliberativo e a Secretaria Executiva. (Art. 4º da Lei nº. 3.692/1959). Com a promulgação da Lei Complementar nº 125/2007, que instituiu e estruturou a nova SUDENE, esta passou a ser composta pelos seguintes órgãos: a) Conselho Deliberativo; b) Diretoria Colegiada; c) Procuradoria-Geral, vinculada à Advocacia-Geral da União; d) Auditoria-Geral e pela e) Ouvidoria. (Art. 7º da Lei Complementar nº. 125/2007).

A grande inovação em termos de política de desenvolvimento regional, e que fora engendrada por Celso Furtado, sob influência da política Cepaliana, foi o Conselho Deliberativo<sup>23</sup>. Para Gilberto Bercovici a composição do órgão deliberativo<sup>24</sup> “tentou unir a ação técnica com o comando político” e assim o “Conselho Deliberativo, vinculando o problema do desenvolvimento ao debate político. Ao unir os Estados da região, a Sudene passava a ter mais influência nos centros nacionais de decisão”

Passados 50 anos de sua criação, a SUDENE teve uma trajetória, na linha do tempo, de acertos e desacertos institucionais, vindo a ser extinta no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e, substituídas por agências de desenvolvimento regional (ADENE). Com o governo do presidente Luis Inácio da Silva houve a recriação da SUDENE. No entanto, esta sofre um esvaziamento institucional e financeiro, restando diminuto respaldo político, e até mesmo legitimidade para dispor de

<sup>23</sup> Em sua formatação original, o órgão era constituído de vinte e dois (22) membros, sendo nove (9) indicados pelos Governadores dos Estados do Nordeste - um por Estado - três (3) membros natos, um representante do Estado Maior das Forças Armadas e nove (9) representantes dos seguintes órgãos e entidades: a) Ministério da Agricultura; b) Ministério da Educação e Cultura; c) Ministério da Fazenda; d) Ministério da Saúde; e) Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; f) Ministério da Viação e Obras Públicas; g) Banco Brasil S A. h) Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; i) Banco do Nordeste do Brasil S. A.. Como membros natos: a) o Superintendente da SUDENE; b) o Diretor Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; c) o Superintendente da Comissão do Vale do São Francisco. (Art. 5º da Lei nº. 3.692/1959). Retirado do sítio: <www.sudene.gov.br> em 05 nov. 2010.

<sup>24</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Constituição de 1988 e o desenvolvimento regional no Brasil. **Revista brasileira de estudos constitucionais**, Nº 08/2008. 37p.

políticas de enfrentamento das chagas das disparidades regionais, tão caras ao povo nordestino.

Esta constatação se deve a duas ordens de fundamentais importância. A primeira das constatações trata da política de desenvolvimento regional equivocada em que tratava a questão regional com políticas de governo (e não como deveria ser, com Políticas de Estado). A Questão Regional é questão de Estado. É questão estrutural do Estado Federativo Brasileiro. As desigualdades regionais dizem respeito à unidade da federação como um todo. Passados mais de 50 anos de políticas regionais, a disparidades entre as regiões persistem. Na alternância dos governos, notadamente no pós-constituente de 1988, é sintomática a heterogeneidade de políticas públicas de enfrentamento das desigualdades.

Por consubstanciar uma premente necessidade nacional, a política de superação das desigualdades regionais há de ser concebida com política de Estado. Com efeito, é política de longo prazo, não devendo entendida como Política de Governo.

Atualmente, a política nacional de desenvolvimento regional é regida pelo decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que encontra respaldo constitucional nos termos do inciso III do art. 3º da Constituição Federal. Referido artigo concebe como objetivo maior da República a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.<sup>25</sup>

A redução das desigualdades regionais se norteia pelas seguintes estratégias: 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, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

No planejamento estratégico das políticas de desenvolvimento regional há de se observar como norte de ação a busca da inclusão social, da produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica. Na escala macrorregional, deverão ser elaborados Planos Estratégicos de Desenvolvimento, atendendo ao disposto no inciso IX do art. 21 da Constituição, com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A segunda das constatações equivocada em que trata a política nacional de desenvolvimento regional envolve dois problemas estruturais, quais sejam: a) a carência de respaldo político dos órgãos de planejamento regional (no caso, da SUDENE) e, b) o *déficit* democrático destes órgãos de planejamento.

Em ambos casos, o planejamento e a coordenação regional se dá com pouca participação das populações diretamente interessadas, cabendo à União O art. 21, inciso IX, estatuiu a competência da União para elaborar e executar planos regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. E assim, não havendo por parte dos entes subnacionais, legitimidade ativa no processo de desenvolvimento regional.

---

<sup>25</sup> Discurso histórico de Ulisses Guimarães na promulgação da Constituição de 1988.



Com tais constatações um questionamento exsurge acerca do objetivo fundamental da República: A Constituição Federal dispõe de preceitos constitucionais de superação das desigualdades regionais? Se a questão for afirmativa, quais seriam estes?

## 5 INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

### 5.1 A Superação das Desigualdades Regionais Como Princípio e Como Objetivo Fundamental

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, logo em seu título primeiro, que versa acerca dos Princípios Fundamentais, delinea os fundamentos, os objetivos e a base estrutural dos Poderes do Estado brasileiro.

Com efeito, a Constituição brasileira denominou, no seu art. 1º. Os fundamentos da República Federativa do Brasil, quais sejam: a soberania (inciso I), a cidadania (inciso II), a dignidade da pessoa humana (inciso III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV), o pluralismo político (inciso V). Estes, na doutrina de Carlos Ayres Britto<sup>26</sup> (2007:93), veiculam o a priori lógico da montagem do Estado e do Governo brasileiro.

No art. 3º, que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa, a saber: construir uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), garantir o desenvolvimento nacional (inciso II), erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III), promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV).

Ao tratar dos Poderes de Estado, O art. 2º assevera: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Não sem razão de ser, pela própria topografia constitucional, revela os meios pelos quais, baseados nos fundamentos da República Federativa, leia-se art. 1º, alcançar os objetivos colimados (art. 3º). Corroborando com tal posicionamento temos em Britto<sup>27</sup> :

“vale dizer, a constituição teve o cuidado de fazer dos três elementares poderes da União verdadeiros elos ou pontes entre as normas-base do seu art. 1º e as normas-fim do seu art. 3º, de sorte a deixar claro que os poderes existem para, inspirados nos fundamentos da república, prestigiando sempre tais fundamentos, concretizar os fins a que essa mesma República se destina. [...]”

<sup>26</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **O Humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 92p.

<sup>27</sup> Idem, 94p.

Feitas essas considerações preliminares, passemos ao estudo da natureza jurídica dos objetivos fundamentais elencados no art. 3º da Constituição Federal. No entendimento de Gilberto Bercovici<sup>28</sup>, estes veiculam a ideia de princípios constitucionais fundamentais. Sobretudo, pelo fato do referido artigo se encontrar inserido no Título 1º da Constituição Federal, nominado “dos Princípios Fundamentais”.

Convém, por oportuno, aclarar a distinção conceitual existente entre princípios e normas, discussão esta tão presente na doutrina constitucional internacional e nacional. Para tanto, utilizamos como balizas conceituais a doutrina de Ronald Dworkin e Robert Alexy, em âmbito internacional e, Paulo Bonavides e Humberto Ávila, no contexto nacional.

Inicialmente passemos ao estudo da teoria defendida por Robert Alexy<sup>29</sup>. Na obra Teoria dos Direitos Fundamentais, Alexy assevera que os princípios não podem sofrer aplicação de forma indiscriminada, ou seja, em qualquer situação. Para o autor, os princípios seriam normas jurídicas que veiculariam “mandados de otimização”. Senão vejamos:

“Princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Portanto, os princípios são mandados de otimização, que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus, e que a medida devida de seu cumprimento não só depende das possibilidades reais, como também das jurídicas .”

Feito este *discrímen* entre as normas jurídicas, compartimentando-as em duas categorias, a saber; princípios e normas; Alexy passa a conceituar as regras como normas que já contêm, em sua disposição, as determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Portanto, são levadas em consideração razões definitivas, e o conflito entre regras será solucionado – se já não o foi pela introdução de uma cláusula de exceção em uma das regras – pela declaração de invalidade de uma das regras colidentes<sup>30</sup>. Reiterando tal entendimento Alexy<sup>31</sup> assim assevera:

“(…)as regras são normas que só podem ser cumpridas ou não. Se uma regra é válida, então deve-se fazer exatamente o que ela exige, nem mais nem menos. Portanto, as regras contêm determinações no âmbito do fático e juridicamente possível”

<sup>28</sup> BERCOVICI, Gilberto **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, 291p.

<sup>29</sup> ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.90p.

<sup>30</sup> GALUPPO, Marcelo Campos. Os princípios jurídicos e a solução de seus conflitos: A contribuição da obra de Alexy. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 134-142, jul./dez. 1998. 92p.

<sup>31</sup> ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. 90p.

Diante da diferenciação concebida por Alexy, vislumbra-se uma diferença de natureza qualitativa, ou seja, os princípios sustentam um *discrímen* em face das regras, que ao contrário de já terem o possível por conteúdo, têm como critério de aplicação do “mandamento de otimização”, e com esse caractere principiológico, há possibilidade de restrição à plena aplicação do princípio, restrição esta respaldada no fato de que há princípios que colidem entre si, e que não poderiam ser aplicados todos com sua máxima efetividade ao mesmo tempo.

Com efeito, a diferença entre regra e princípio mostra-se com maior clareza nos casos de colisões entre princípios e conflitos entre regras. Ou, como anteriormente dito, o conflito entre regras soluciona-se por meio da inserção de uma cláusula de exceção que elimine o conflito, ou ainda, quando declarada inválida uma das regras.

Por seu turno, na colisão entre princípios, um dos princípios terá de ceder.. A controvérsia é solvida a partir do reconhecimento de precedência de um princípio sobre o outro, em face de determinadas circunstâncias. Tais conflitos - em oposição ao que ocorre no caso da dimensão de validade entre normas - ao ocorrerem, são solucionados na dimensão de peso.

Reiterando estes termos, a conclusão a que se chega com a diferenciação proposta é a de que os princípios, quando colidentes, o litígio sobre a teoria dos princípios é essencialmente resolvido por meio de ponderação. Contudo, no âmbito das regras, as colisões são solucionadas pela subsunção. É o que assevera Alexy<sup>32</sup>, senão vejamos:

[...]“regras são normas que, sempre, só ou podem ser cumpridas ou não-cumpridas. Se uma regra vale, é ordenado fazer rigorosamente o que ela pede, não mais e não menos. Regras contêm, com isso, fixações no espaço do fática e juridicamente possível. Elas são, por conseguinte, mandamentos definitivos. A forma de aplicação de regras não é a ponderação, mas a subsunção.

## 5.2 A Constituição Econômica/Financeira Como Instrumento de Superação das Desigualdades Regionais

A Constituição de 1988 é uma constituição dirigente, ou melhor um texto constitucional carregado de programaticidade<sup>33</sup>, permeada por normas que enumeram um dever-ser, próprias do Estado de Direito Social. Com efeito, Gilberto Bercovici<sup>34</sup> corrobora com tal entendimento aduzindo que:

“A diferença essencial, que surge a partir do “constitucionalismo social” do século XX, e vai marcar o debate sobre a Constituição Econômica, é o fato de

<sup>32</sup> ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**, 64p.

<sup>33</sup> CANOTILHO, José Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: Almedina, 2006. 104p

<sup>34</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005. 13p.

que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. As Constituições positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas Constituições é “programática”, hoje diríamos “dirigente”.”

De fato, nossa Constituição “cidadã” preceitua e diversos dispositivos constitucionais que veiculam objetivos inerentes ao Estado-Providência. É bem verdade, que ao estatuir como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, a Carta Magna revela em diversos dispositivos a preocupação do Estado com o bem-estar social e econômico.

No capítulo da Ordem econômica e financeira os constituintes consignaram que a ordem econômica seria fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e teriam por fim: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando-se os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte (Brasil, 1988).

Com efeito, há de se observar que muitos dos princípios retro-mencionados são incompatíveis. Como haver coexistência entre: existência digna e os ditames da justiça social, de um lado, e de outro contraposto, a propriedade privada, função livre concorrência? E ainda, deste com relação à função social da propriedade, a defesa do consumidor, do meio ambiente, à redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

Por serem princípios, e exatamente por tal motivo, trazem consigo o caráter da ponderação, devendo se submeter a um cotejo de proporcionalidade, tendo por escopo a convivência pacífica entre estes. E é nesta contextualização que há licitude em taxar a região nordeste com alíquotas diferenciadas, buscando a minoração das disparidades regionais. Corroborando com tal entendimento, e aduzindo novas perspectivas à temática, André Elali<sup>35</sup> pondera acerca dos incentivos fiscais:

“as subvenções, que constituem um benefício de natureza financeira; os créditos presumidos, que ora apresentam-se como subsídio, ora como subvenção e ora como redução da base de cálculo dos tributos; os subsídios, que podem ser estímulos de natureza fiscal ou comercial, para promover determinadas atividades econômicas por períodos transitórios; as isenções tributárias, que evitam o nascimento, por lei, da própria obrigação tributária; e finalmente o diferimento, que representa uma isenção condicionada”

<sup>35</sup> ELALI, André de Souza Dantas. **Tributação e regulação econômica**: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais. São Paulo: MP Ed., 2007.

Por fim, o art. 192, § 2º da Constituição protege os interesses regionais, dispondo que os recursos financeiros, relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados. Com efeito, ponderando-se os preceitos constitucionais retromencionados, há como vislumbrar no ordenamento jurídico-constitucional pátrio institutos capazes de implementar Políticas Públicas de superação das desigualdades regionais, no entanto, há de ser feito um ajustamento estrutural na estrutura federativa brasileira, mormente no âmbito fiscal e tributário.

## 6 CONCLUSÕES

Ao fim da leitura destas páginas, podemos ponderar que as disparidades regionais sempre foi um problema fundamental no Brasil, e que muita “Políticas Públicas”, em diversos governos, não conseguiram sanar o país desta chaga secular. O constituinte de 1987/88 ao consagrar o artigo 43 da Constituição de 1988, com a inclusão das Regiões no título próprio da Organização do Estado, o fez como forma de organização administrativa, não política. Tal medida fez com que as regiões padecessem de politicidade e, por via de consequência, de legitimidade no planejamento e na coordenação dos arranjos federativo no Brasil.

A Questão Regional e a Questão Nordestina carecem de um equacionamento, e esta engenharia Constitucional necessariamente envolve a reformulação da Federação brasileira. O Estado Brasileiro é exemplo de uma federação assimétrica e que tem nas desigualdades regionais a sua mais explícita consequência.

Há de ser feita, por fim três ponderações : a) a política de desenvolvimento regional é equivocada por tratava a questão regional com políticas de governo (e não como deveria ser, com Políticas de Estado). A Questão Regional é questão de Estado. É questão estrutural do Estado Federativo Brasileiro. As desigualdades regionais dizem respeito à unidade da federação como um todo; e b) a carência de respaldo político dos órgãos de planejamento regional (no caso, da SUDENE) e, c) o *déficit* democrático destes órgãos de planejamento. O não equacionamento destas questões impossibilita a concretização de um dos objetivos fundamentais da República, qual seja a redução das desigualdades regionais.

## 7 NOTAS EXPLICATIVAS

[1] BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

[2] Para um estudo aprofundado acerca da conceituação de região v. BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988.

[3] O autor introduz no conceito-região as relações inerentes a Poder e Território. v BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.



- [4] A autora cataloga os enfoque dados pelas Escola Alemã (von Thünen, Losch e Christaller), e a Escola Francesa (Perroux e Boudeville) vide BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988.
- [5] BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988.
- [6] GRAU, Eros Roberto em artigo “Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional” contra este entendimento vide BONAVIDES, BERCOVICI.
- [7] BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988.
- [8] GRAU, Eros Roberto .artigo “Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional”
- [9] FURTADO, Celso. **A Pré-Revolução Brasileira**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962. p. 29.
- [10] SEN, Amartya Kumar. 2008. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2008. Nobel de Economia.
- [11] SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2004, vol.19, n.54, pp. 79-96. ISSN 0102-6909. doi: 10.1590/S0102-69092004000100005.
- [12] 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**. 2008.
- [13] BONAVIDES, Paulo. Federalismo regional num país periférico. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- [14] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, volume 12, número 3, jul./set. de 1994. p.35)
- [15] ELAZAR, Daniel (1987), **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- [16] SCHWARTZ, Bernard “*El Federalismo norteamericano actual*” (1993)
- [17] ISMAEL, Ricardo. Os Contornos do Federalismo Cooperativo Brasileiro na Constituição de 1988. <[www.encontro2010.rj.anpuh.org/.../1276614209\\_ARQUIVO\\_ANPUHRio](http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/.../1276614209_ARQUIVO_ANPUHRio)>.
- [18] BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. 39p.
- [19] HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Ciências Humanas de Pernambuco**. Recife, v. 1, n.º1, 1999.
- [20] BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. 42p.
- [21] Em sua formatação original, o órgão era constituído de vinte e dois (22) membros, sendo nove (9) indicados pelos Governadores dos Estados do Nordeste - um por Estado - três (3) membros natos, um representante do Estado Maior das Forças Armadas e nove (9) representantes dos seguintes órgãos e entidades: a) Ministério da Agricultura; b) Ministério da Educação e Cultura; c) Ministério da Fazenda; d) Ministério da Saúde; e) Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; f) Ministério da Viação e Obras Públicas; g) Banco Brasil S A. h) Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; i) Banco do Nordeste do Brasil S. A.. Como membros natos: a) o Superintendente da SUDENE; b) o Diretor Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; c) Superintendente da Comissão do Vale do São Francisco. (Art. 5º da Lei nº. 3.692/1959). Retirado do sitio: <[www.sudene.gov.br](http://www.sudene.gov.br)> em 05 nov. 2010.
- [22] BERCOVICI, Gilberto. A Constituição de 1988 e o desenvolvimento regional no Brasil. **Revista brasileira de estudos constitucionais** , Nº08/2008. 37p.
- [23] Discurso histórico de Ulisses Guimarães na promulgação da constituição de 1988.

- [24] BRITTO, Carlos Ayres. **O Humanismo como categoria constitucional** Belo Horizonte: Fórum, 2007.92p.
- [25] Idem , 94p.
- [26] BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo Max Limonad, 2003, 291p.
- [27] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.90p.
- [28] GALUPPO, Marcelo Campos. Os princípios jurídicos e a solução de seus conflitos: A contribuição da obra de Alexy. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 134-142, jul./dez. 1998. 92p.
- [29] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.90p.
- [30] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.64p.
- [31] CANOTILHO, José Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: Almedina, 2006. 104p
- [32] BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005. 13p.
- [33] ELALI, André de Souza Dantas. **Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: MP Ed., 2007.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Revista do Tribunal de Contas do Estado Minas Gerais**, volume 12, número 3, jul./set. 1994.
- BERCOVICI, Gilberto. A Constituição de 1988 e o desenvolvimento regional no Brasil. **Revista brasileira de estudos constitucionais**, Nº 08/2008. 37p.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto; ANDRADE, José Maria Arruda de; MASSONETTO, Luís Fernando. Reforma do estado, prestação de serviços públicos, contribuições especiais e federalismo. **Revista do Instituto de Pesquisas Estudos**, Bauru, v. 40, n. 45, p. 171-193, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.ite.edu.br/ripe/>>. Acesso em: 25 set. 2008.
- BONAVIDES, P. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988.
- BRITTO, Carlos Ayres. **O Humanismo como categoria constitucional**, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.
- CANOTILHO, José Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: Almedina, 2006.

ELALI, André de Souza Dantas. **Tributação e regulação econômica : um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais.** São Paulo: MP Ed., 2007.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

GALUPPO, Marcelo Campos. Os princípios jurídicos e a solução de seus conflitos: A contribuição da obra de Alexy. **Revista da Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 134-142, jul./dez. 1998.**

GRAU, Eros Roberto. **Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional.**

HORTA, Raul Machado. **As novas tendências do Federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988.** In: *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Ciências Humanas de Pernambuco, Recife: v. 1, n.º1, 1999.*

ISMAEL, Ricardo. **Os Contornos do Federalismo Cooperativo Brasileiro na Constituição de 1988.** [www.encontro2010.rj.anpuh.org/.../1276614209\\_ARQUIVO\\_ANPUHRio](http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/.../1276614209_ARQUIVO_ANPUHRio).

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.** São Paulo, v. 08, n. 08, 2008

SCHWARTZ, Bernard. **El Federalismo norteamericano actual,** 1993.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2008.

SOUZA, Jessé. **A gramática social da desigualdade brasileira.** *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2004, vol.19, n.54, pp. 79-96. ISSN 0102-6909. doi: 10.1590/S0102-69092004000100005.

## MÉTODOS

No presente artigo é utilizada literatura nacional e internacional, doutrina italiana e alemã. O estudo se fundamenta na doutrina de Constitucionalistas que foram vozes ativas no projeto constituinte de 1987/8. Na matéria pertinente ao estudo regional, faz-se uso de uma multidisciplinar literatura: Geografia, Historia, Sociologia Economia e Antropologia.

## DISCUSSÕES

Como adjacente ao problema das disparidades regionais que fragmentam a Nação Brasileira, vemos sérios reflexos destas desigualdades:

1. desigualdades sociais.
2. desigualdades raciais.
3. criminalidade nas grandes metrópoles.
4. êxodo rural-urbano.
5. Preconceitos de origem, raça cor e credo.