

O PLANEJAMENTO E OS ORGANISMOS REGIONAIS COMO PREPARAÇÃO A UMA FEDERATIVA DAS REGIÕES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Antônio Carlos de Aguiar

1. Do Estado unitário ao Estado federal. 2. A marcha para o planejamento desde as Constituições brasileiras de 1891, 1934 e 1946. 3. A era dos organismos regionais. 4. A SUDENE ou a planificação com liberdade numa região subdesenvolvida. 5. Fins e estrutura do novo órgão. 6. A Região Nordeste, antes e depois da SUDENE. 7. A política dos incentivos fiscais e a correção das distorções intra-regionais. 8. A crise federativa, o excesso de competência da União e o volume das atribuições do Presidente da República (concentração horizontal e concentração vertical de poderes). 9. O federalismo das Regiões, uma perspectiva nova na evolução política do Brasil.

1. Do Estado unitário ao Estado federal. Durante o Império (1822-1889), o Estado brasileiro conheceu uma organização extremamente unitária e centralizadora. Não obstante, produziram-se algumas reações malogradas de inspiração federalista. Movimentos esparsos de rebeldia, aparentemente autonomistas, bem como certo proselitismo com repercussão partidária no seio da corrente liberal se registraram em vários pontos do País. Não lograram, todavia, efeitos imediatos, que pudessem abalar a centralização do Império, prolongamento vivo do passado colonial.

Com o advento da República em 1889, deu-se, porém, ao País a solução federativa. Exponentes da vida política sem laços com a cruzada republicana, mas adeptos da monarquia parlamentar e constitucional, como Rui Barbosa e Joaquim Nabuco, já durante o Império se haviam empenhado a fundo pela instituição do sistema federativo. A surpresa foi a Federação ter vindo com a República, quando se esperava viesse com o Terceiro Reinado.

(*) Contribuição apresentada à "VII Semana Internacional de Estudos Sociais" promovida pelo Instituto de Ciências Sociais da Diputación Provincial de Barcelona e celebrada nessa cidade da Espanha, de 2 a 7 de novembro de 1970.

Desde o berço, o federalismo brasileiro trouxe o germe de sua destruição, o pecado do unitarismo onde se gerou, porquanto criado mediante uma intervenção do poder central. Intervenção, aliás, súbita, que vinha quebrantar uma estrutura unitária solidificada, bem ou mal, por mais de meio século de convivência centralizadora. A centralização se apoiava juridicamente nas bases da carta outorgada por D. Pedro I, em 1824. Fôra, porém, abrandada pelas disposições do Ato Adicional de 1834.

As Províncias, ao serem elevadas à categoria de Estados em 1889, tinham recebido como dádiva do poder central a nova forma de organização política. Havia, porém, mais tradição autonomista nos Municípios — e a participação política destes em alguns episódios da vida nacional se dera de forma muito mais relevante — do que nas Províncias de repente promovidas ao “status” da autonomia constitucional. Interrompera-se, pois, o processo que, na verdade, poderia ter conduzido a Federação a uma autenticidade de origem, se suas raízes municipalistas houvessem porventura prosperado.

Esse processo abrangia o estímulo prioritário à autonomia municipal, posteriormente tão sufocada no País durante a Primeira República (1891-1930) e só reapreciada ou reativada devidamente em 1946 pela terceira Constituição republicana. Quando se deu a proclamação da República, estávamos mais amadurecidos, ao nível do governo local, para a descentralização política do que na faixa provincial. Antes de 1891, os focos de supostas resistências federalistas contra o Império não devem ser confundidos com movimentos provinciais de explosão autonomista, que em verdade não existiam: eram, antes, erupções políticas de coronéis e caudilhos, dominados por uma consciência mais de âmbito feudal e diâmetro comunitário do que propriamente provincial.

Essa realidade municipalista, constitutiva já de uma tradição, cujos efeitos poderiam ter sido adiante fecundos a uma caracterização genuína do federalismo pátrio, em linhas de evolução própria, foi, todavia, desprezada e esquecida. Os municípios, condenados a jazer quase ao abandono, durante largo período da vida republicana, definhavam em prestígio, progresso e influência.

Do antigo sistema, o poder constituinte republicano (poder central) ao federalizar o País apenas aproveitara integralmente a divisão geográfica das Províncias, sôbre cujas linhas traçou o sulco artificial de um sistema político federativo. O teor material da competência atribuída aos novos Estados, bem como todo o formalismo jurídico que deveria presidir às relações entre os Estados e a União, fôra calcado no federalismo norte-americano.

O modelo dualista — União e Estados — da Constituição de 1891 quase ignorava, por conseguinte, a participação da esfera local ou municipal. A menção ao município naquele documento federativo é fugaz e rápida. Consta de um único artigo onde se diz que os Estados se organizarão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. (1)

Como o País se distanciava assim de 1823 e 1824, quando o povo brasileiro, congregado em câmaras, compelia, através de requerimentos, o Imperador a constitucionalizar o Império. A Carta outorgada e depois o Ato Adicional explicitaram e definiram em termos políticos mais brilhantes a participação das Câmaras, fazendo-as eletivas e deferindo-lhes “o governo econômico e municipal das cidades e vilas” (artigo 167 e mais artigos 168 e 169).

O federalismo outorgado da Constituição republicana jamais pôde libertar-se do vício centralista que haveria de corrompê-lo e que entraria na medula do sistema, em razão das circunstâncias já expostas que lhe acompanharam a origem. O artificialismo da fórmula federativa determinou reações políticas instintivas. A Constituição investira as antigas Províncias numa autonomia que elas — ficou visto — não estavam capacitadas a exercer normalmente. O centralismo monárquico produzira desde a Independência sua virtude máxima e já assinalada pelos nossos historiadores políticos, a saber: preservar o País de espedaçar-se, salvara a unidade nacional, em contraste com a fragmentação ocorrida nas demais partes da América Latina, subseqüente ao colapso do domínio espanhol.

No entanto, introduzida a República, o centralismo cedera lugar a uma nova forma política de Estado, em bases federativas. E esta, na verdade, pelo despreparo da nação e de seu povo, veio a pôr em perigo a sobrevivência unitária do País. O federalismo das autonomias outorgadas conhecia unicamente por instrumento constitucional de salvaguarda da integridade do sistema o instituto da intervenção federal.

A intervenção do Governo Federal em negócios peculiares a cada Estado ficava porém circunscrita a quatro hipóteses apenas: a) repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; b) manter a forma republicana federativa; c) restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos; e d) assegurar a execução das leis e sentenças federativas (artigo 60).

A euforia descentralizadora entre os Estados na primeira fase do federalismo brasileiro foi tão intensa que a pretensão autonomista obstaculizou a formação de Partidos nacionais.

Houve Estados onde o texto constitucional empregou, ao invés da palavra autonomia, o termo soberania. Outro organizou, após a proclamação

(1) Leia-se a esse respeito o que escreve Oswaldo Trigueiro: “Antes de 1930 os Prefeitos em alguns Estados eram nomeados e demissíveis *ad nutum*, o que diz quanto era ilusória a autonomia municipal consagrada no art. 68 da Constituição de 1891. Mesmo nos Estados em que os Prefeitos eram eleitos, os Governadores nunca perdiam eleições (Oswaldo Trigueiro, “A Crise do Federalismo”, “Revista Brasileira de Estudos Políticos”, 11, junho de 1961, pág. 51, Belo Horizonte, Minas Gerais).

da República e com o advento da Federação, o nôvo govêrno provincial com secretários encarregados dos negócios da Guerra e das Relações Exteriores! (2)

Nessa fase de federalismo centrífugo, os Estados contraíam livremente empréstimo no exterior e se endividavam de maneira desairosa, suspendendo às vêzes por largo tempo o pagamento de sua dívida, criando assim situações de insolvência e de perplexidade para o sistema.

Algumas inconstitucionalidades nas Cartas Políticas Estaduais abriam, por sua vez, de modo alarmante, uma ferida no organismo da Federação. Demais, o poder central, tanto quanto os poderes estaduais autônomos — em larga parte por desconhecimento dos mecanismos da Federação — não timbravam na prática de um federalismo exemplar. O volume das intervenções federais com deposição militar de Governadores atesta que, a despeito da extrema amplitude jurídica da autonomia prevista no texto da Constituição de 1891, o poder central, em verdade, nunca hesitava em impor ao sistema a nota inicial e sempre vigorosa de sua hegemonia política, ainda que o fizesse sempre com infração constitucional. O pretexto para êsse intervencionismo, que, ao pé do texto constitucional era uma intromissão descabida e exorbitante, fôra de início a consolidação da República e o fantasma da restauração monárquica. Depois, o combate às oligarquias (desde 1909) e o respeito dos princípios federativos vigentes.

De 1891 até a reforma constitucional de 1926, as relações entre a União e os Estados-membros no sistema federativo brasileiro atestam os efeitos da carência de bases jurídicas que legitimassem as restrições do poder central às autonomias estaduais. A supremacia política da União nem por isso deixava de afirmar-se. Quando se tocou, em 1926, no texto da Constituição para alterá-la, a reforma significou a consagração formal, em bases jurídicas, de uma presença nem sempre desejada, mas nunca evitada.

Se as autonomias estaduais já eram objeto de atentados políticos extraconstitucionais, a abertura jurídica de 1926, ampliando o instituto da intervenção federal e multiplicando as hipóteses de intervenção, que doravante somavam cêrca de quinze, nada mais fêz do que encerrar o período exclusivamente político do federalismo brasileiro, período que se estendera além de trinta anos, com tensões não raro mui graves entre a União e os Estados. Estes, seduzidos pela autonomia graciosa que a Constituição de 1891 lhes proporcionara, mas despreparados ou sem autoridade bastante com que fundar e consolidar o gênero de liberdade resultante da comunhão federativa; aquela, simplesmente, seguindo o velho instinto centralista e autoritário, dominante tanto na estrutura unitária do Império como do Brasil-Colônia, fiel, enfim, às antecedências autocráticas de nossa formação colonial, e que o desequilíbrio de poderes, em 1891, oriundo da repartição constitucional de competência, viera unicamente exacerbar.

(2) Ocorreu o episódio na Província do Ceará, após a proclamação da República. O Encarregado dos Negócios da Guerra chamava-se Major Manuel Bezerra de Albuquerque e o dos Negócios do Exterior, Joaquim Catunda. O fato aparece narrado por um dos mais idôneos historiadores brasileiros, o Barão de Studart, constando a nomeação da Ata de Instalação Provisória do Govêrno do Estado do Ceará. Veja-se de Studart "Dados e Fatos para a História do Ceará", Fortaleza, 1929, págs. 3/4.

A Emenda de 1926 mostrou-se, porém, serôdia. O reequilíbrio nas relações políticas entre a União e os Estados em termos de federalismo dualista estava para sempre desfeito. A nova receita constitucional fortalecia a faculdade intervencionista da União e, em consequência, armava o poder central de dispositivos que afetavam o federalismo das autonomias, com o qual se almejava em vão a preponderância do Estado-membro. Chegava a Emenda portanto com manifesto atraso perante os fatos, visto que exigências sociais e econômicas mais fortes e imperativas estavam prestes a inaugurar nôvo e amplo período na vida do federalismo brasileiro. Dêste já não sabemos hoje, precisamente, dizer se se acha no ocaso ou se está em vias de padecer apenas uma transformação profunda e qualitativa. Da mudança havida e suas implicações mais ostensivas daremos sumário relato ao historarmos o evolver do planejamento regional, que determinou a aparição de organismos regionais, mostrando se possível até que ponto a institucionalização da intervenção econômica do poder central, depois de substituir por obsoleto a prática das intervenções políticas, tão habituais no passado, contribuiu poderosamente a desfigurar a feição federativa do sistema.

2. O planejamento sob as Constituições de 1891, 1934 e 1946. A Constituição brasileira de 1891 dispunha em seu artigo quinto: “Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu govêrno e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.”

Da rigidez constitucional resultava ôbviamente o máximo de abstenção ou não-interferência do poder central nos negócios internos de cada unidade federativa.

Continha o artigo, todavia, uma abertura, que consentia a ajuda federal aos Estados na hipótese de calamidade pública. Essa ajuda, a título excepcional, concentrava-se na região do Nordeste, exposta desde a colonização aos efeitos conhecidos de sêcas periódicas e catastróficas. Com o tempo constituiu-se essa ajuda no fator mais importante, senão decisivo, de introdução de uma política assistencialista, que entrou a caracterizar, do ponto de vista econômico, as relações entre a União e os Estados, do mesmo passo que lançava as bases à aparição futura de poderosos organismos regionais, com profundas repercussões na índole do federalismo brasileiro, conforme já se faz patente em nossos dias.

Côncio talvez das implicações que aquêle artigo constitucional poderia ter numa fase de federalismo dualista, acirrado e exacerbado por exorbitantes pretensões autonomistas dos Estados-membros, o Ministro da Justiça do Govêrno brasileiro endereçava, em 1897, aos chefes de executivos estaduais uma “Circular”, advertindo-os acêrca dos restritos limites da ajuda federal prevista no texto da Constituição — o que estava em inteira harmonia com o federalismo formal das autonomias, gravado na Carta. Isso não impediu, porém, a ação concreta e palpável do Decreto Legislativo nº 7.619, que instituiu a Inspetoria Federal de Obras Contra as Sêcas (IFOCS), primeiro ôrgão da União empenhado em promover ajuda sistemática no combate às sêcas do Nordeste.

O passo seguinte e mais importante para o desdobramento dessa ajuda federal, que iria lentamente minar resistências e abalar escrúpulos autonomistas, sempre mais sensíveis em se tratando de intromissões políticas, e muito menos atentos, senão quase indiferentes, em presença de invasões na área econômica — onde a ajuda federal era invariavelmente saudada e reclamada com sofreguidão — deu-se em 1919, durante o governo do Presidente Epitácio Pessoa, filho da região nordestina. Ato legislativo determinou então o emprêgo de dois por cento da receita da União em obras de irrigação do Nordeste. Epitácio entregou-se a vasto e ambicioso programa de construção de açudes oficiais, interrompido, porém, pelo seu sucessor, Arthur Bernardes. Sêcas como as de 1915, 1919 e 1932, pauperizando cada vez mais a região nordestina, compeliram o Governo Federal a executar amplo programa assistencial, de efeitos paliativos e transitórios, como sempre. Mas a aplicação desse programa permitiu ao Poder Central recolher um acervo riquíssimo de experiência, tocante aos órgãos e recursos empregados, bem como determinar o alcance preciso das medidas postas em prática.

Veio em seguida a Constituição de 16 de julho de 1934, fazendo da competência privativa da União a organização da defesa contra os efeitos da sêca e emprestando a essa defesa caráter permanente (artigo 5º). Ficava a União também no “dever” de prestar socorros ao Estado que em caso de calamidade pública os solicitasse, matéria já constante do texto de 1891, onde tinha porém explicitação menos enérgica. A mesma Constituição investia o poder federal na competência de organizar o serviço nacional de combate às grandes endemias do País. E acrescentava que caberia à União o ônus do custeio e da direção técnica e administrativa desse combate nas zonas onde a execução do programa excedesse as possibilidades dos governos locais (artigo 140).

Com a carta política de 18 de setembro de 1946, que redemocratizou o País, pondo termo à ordem jurídica de exceção, vigente desde o golpe de Estado de 1937, desferido por Vargas, a competência da União foi novamente acentuada no tocante à defesa permanente, não apenas contra os efeitos da sêca e das endemias (rurais, conforme o acréscimo de linguagem feito), como em 1934, mas também das inundações.

A Constituição produzia, dessarte, uma técnica nova em âmbito constitucional: a vinculação de percentuais da renda tributária à ajuda financeira que a União se propunha a conceder obrigatoriamente ao Nordeste, para executar ali medidas de defesa contra os efeitos da sêca. O percentual não seria nunca inferior a três por cento. O Presidente Epitácio Pessoa fizera, aliás, algo semelhante, em 1919, bem que por via legislativa ordinária.

O artigo contendo essa disposição geral na Constituição de 1946 trazia também outra novidade. Pela primeira vez a expressão “plano”, conscientizando no legislador constituinte a importância da planificação dentro das condições novas da sociedade contemporânea, era empregada com ênfase que decerto vinha assinalar um grau mais alto na racionalização das medidas do poder federal, concernentes às áreas regionais, onde entrara a atuar

com tanto vigor. Aliás, a ação regional da União, pelo documento político de 1946, não ficava circunscrita ao Nordeste. Estendia-se doravante a áreas que dantes não haviam sido ainda objeto das atenções do constituinte. A Amazônia por exemplo veio a figurar ao lado do Nordeste entre as regiões do País a serem recuperadas economicamente pela União, através da aplicação maciça de recursos oriundos da receita federal.

O artigo 199 da Constituição de 1946 ministrava à Amazônia tratamento quase tão privilegiado quanto aquele que se concedeu ao Nordeste. Disponha sobre a execução de um plano de valorização econômica daquela região, na qual seria aplicada, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da renda tributária da União.

A diferença entre o Nordeste e a Amazônia, relativa à ajuda federal, é que se previa para a região nordestina um plano permanente, ao passo que para a região amazônica o plano seria temporário, com duração de vinte anos.

Através do artigo 29 das Disposições Transitórias, os constitucionalistas brasileiros, inspirados sem dúvida pela política rooseveltiana que redundou no "Projeto do Vale do Tennessee", procuraram estabelecer um plano de ação regional equivalente. Com efeito, dispuseram naquele artigo que o Governo Federal ficava obrigado "dentro do prazo de vinte anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes", no qual aplicaria, anualmente, "quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias".

O Nordeste ficava, por conseqüência, altamente aquinhoado pela Constituição de 1946, como área de convergência de recursos federais, num montante de quatro por cento da renda tributária da União e que deveriam ser aplicados, planejadamente — já através de obras e serviços de assistência econômica e social —, para fazer face aos calamitosos efeitos da seca, já mediante uma ação de envergadura, tendente ao aproveitamento do potencial econômico da bacia do São Francisco.

3. A era dos organismos regionais. Desde a vigência da Constituição de 1946, inaugurou-se no Brasil a era dos organismos regionais que, sob a forma jurídica de autarquias e sociedades de economia mista, servem de instrumento à concretização da política federal de intervenção econômica direta em várias Regiões do País, sobretudo naquelas que se constituíram em Regiões-Problemas, como o Nordeste e a Amazônia. A base jurídica que legitima essa intervenção é aquela contida no texto da Constituição e já exposta.

Surgiram assim entidades como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, hoje Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Comissão do Vale do São Francisco, atual Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste, transformada de último em Supe-

rintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (SUDESUL), a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO). Esses organismos foram instituídos entre 1946 e 1967, amparados por uma poderosa rede de bancos oficiais. Em 20 anos de ação sistemática do Poder Federal, exercida através de tais instrumentos, já é possível apreciar algumas implicações que tiveram na índole do federalismo brasileiro, bem como prognosticar outras que, em futuro próximo, poderão eventualmente confirmar-se.

Dêsses organismos o que alcançou até agora ação mais profunda foi sem dúvida a SUDENE, modelo de uma experiência em parte vitoriosa, e dotada de características que refletem solução tipicamente brasileira a um dos mais agudos problemas de subdesenvolvimento no mundo contemporâneo: o da região nordestina do Brasil.

A planificação tem sido naquele organismo fator básico para o feliz êxito da iniciativa federal. Antes de fazermos a conexão entre regionalismo e federalismo no presente quadro de organização política do Brasil, vejamos como se elaborou a SUDENE, quais as suas origens e organização, a par dos resultados obtidos, cujo exame talvez consagre e justifique a vocação regionalista que o federalismo brasileiro, de último, vem manifestando.

4. A SUDENE ou a planificação com liberdade numa região subdesenvolvida. A nova divisão regional do Brasil obedeceu, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a critérios sócio-econômicos, inspirados no conceito de "espaços homogêneos", e em atendimento às exigências de incremento demográfico, expansão urbana e alargamento do sistema rodoviário de último observado no País. Não vingaram nessa nova carta regional os antigos critérios de natureza fisiográfica e posição geográfica, que haviam servido de suporte à repartição regional anterior.

O Brasil se acha doravante dividido de maneira oficial em cinco extensas Regiões, a saber:

REGIÃO NORTE: Estados do Acre, Amazonas e Pará; Territórios de Rondônia, Roraima e Amapá.

REGIÃO NORDESTE: Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia; Território Federal de Fernando de Noronha.

REGIÃO SUDESTE (ou CENTRO-SUL): Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Guanabara e São Paulo.

REGIÃO SUL: Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

REGIÃO CENTRO-OESTE: Estados de Mato Grosso e Goiás; e Distrito Federal.

A SUDENE, pelos chamados Planos-Diretores, já vinha compreendendo por Nordeste, para efeito de análise econômica, toda a área daquela Região acima descrita, salvo o Território Federal de Fernando de Noronha. No

entanto, para efeito de programação ou atividade planejada, a Região Nordeste abrange, além de Fernando de Noronha, uma parte territorial de Minas Gerais, incluída desde 1951 no chamado Polígono das Sêcas.

Como vimos, antes de haver planificação para fins desenvolvimentistas e de mudança estrutural, predominou, na área nordestina do Brasil, desde o Império, uma política oficial volvida unicamente para conjurar os efeitos das crises climáticas. Quando estas irrompiam e provocavam em tôda a região conseqüências catastróficas, acudia o Governo em socorro das populações flageladas. Houve sêcas no Nordeste desde a época do Brasil-Colônia. (3)

No século passado a ajuda do Governo Imperial já fôra de tal vulto que, segundo refere um investigador dêsse problema, o Brasil gastou mais com a sêca de 1877 a 1879 no Nordeste do que com tôda a Guerra do Paraguai. (4).

Com o advento da República, a presença do Governo Federal na região para debelar as conseqüências das sêcas continua tendo caráter meramente assistencial e paternalista, de início mediante obras de emergência, e a seguir, através de obras permanentes. Em 1945, o organismo de que a União se valia para intervir na região — a Inspetoria de Obras Contra as Sêcas — tomou a denominação de Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas (DNOCS). Em 60 anos de atuação, êsse organismo pioneiro produziu os seguintes resultados em 9 Estados do Nordeste, em área superior a um milhão de quilômetros quadrados: construiu 246 açudes públicos, com acumulação de 11,3 bilhões de metros cúbicos de água, 594 açudes em cooperação com particulares, com acumulação de 1,3 bilhão, perfurou 7.135 poços para aplicações agropecuárias, instalou 7 usinas hidrelétricas, com 650 quilômetros de linhas de transmissão, estabeleceu 148 serviços locais de abastecimento de água, para atender às necessidades de 1,2 milhão de pessoas, construiu 785 campos de aviação e 8.760 quilômetros de estradas de rodagem. (5) Parte dêsses resultados só foi alcançada depois da orga-

(3) O flagelo assim se distribuía cronologicamente, desde as suas incidências conhecidas: século XVI (1583), século XVII (1605, 1614, 1682), século XVIII (1711, 1721, 1723, 1736/37, 1744/46, 1754, 1760, 1772, 1776/77, 1784, 1790/94), século XIX (1804, 1809, 1810, 1816/17, 1824/25, 1827, 1830/33, 1845, 1877/79, 1888/89, 1891, 1898) e século XX (1900, 1902/3, 1907, 1915, 1919, 1932, 1942, 1951, 1958 e 1970). Veja-se a êsse respeito Marcial Dias Pequeno, "O DNOCS e o Nordeste", "Carta Mensal", órgão do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, Rio de Janeiro, n.º 182, 1970, pág. 38.

(4) Marcial Dias Pequeno, *op. cit.*, pág. 38. Aliás, durante êsse flagelo, que se prolongou por três anos (1877/1879), um terço da população do Ceará, segundo referem os historiadores, pereceu de fome (200.000 pessoas). O triênio da estiagem catastrófica foi objeto de providências de socorro tomadas pelo Imperador D. Pedro II, que, a 7 de dezembro de 1877, instituiu uma Comissão Imperial incumbida de minorar os efeitos da sêca. Das recomendações dessa Comissão constavam entre outras as seguintes medidas: a construção de 3 ferrovias e 30 açudes, a instalação de observatórios meteorológicos, bem como um plano ousadíssimo para a época, a saber, a abertura de um canal comunicando as águas do rio Jaguaribe com as do São Francisco! No entanto, o único açude público cuja construção o Governo Imperial efetivamente iniciou — o de Quixadá, no Ceará, em 1884 — somente veio a ser concluído 22 anos depois, em 1906, quando já haviam transcorrido 17 anos da proclamação da República!

(5) Marcial Dias Pequeno, "O DNOCS e o Nordeste", *op. cit.*, pág. 40.

nização da SUDENE, organismo ao qual vinculou seus recursos para efeito de planejamento.

A criação da SUDENE se viu precedida da adoção de uma nova política econômica para a área nordestina por parte do Governo Federal, em 1951, quando ainda se achava à frente dos destinos do País o malogrado Presidente Getúlio Vargas.

O então Ministro Horácio Lafer, da Pasta da Fazenda, propôs àquele Presidente a fundação de um estabelecimento bancário no Nordeste, que operasse à base de investimentos reprodutivos, com finalidades desenvolvimentistas.

Disso resultou a aparição do Banco do Nordeste do Brasil S.A., instituído pela Lei nº 1.694, de 19 de julho de 1952. Desde que este entrou a funcionar em 1954, o Nordeste se preparou para ingressar numa fase inédita e excepcional de impulso e desenvolvimento. O poder federal inaugurava nessa região nova política orientada precipuamente para fins de organização econômica e não apenas de simples "combate às secas", afastando-se, portanto, da velha linha trilhada há mais de 60 anos, durante os quais a massa de recursos federais empregados na região em nada alterou a estrutura subdesenvolvida e somente não chegou a ser um desperdício completo por haver salvo da morte pela fome centenas de milhares de seres humanos.

De início abriu o Banco do Nordeste um Escritório Técnico de Estudos (ETENE), que encarou a necessidade de um órgão de planejamento regional para traçar e executar as bases da política de redenção econômica do Nordeste.

A conclusão semelhante chegava, por sua vez, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), instituído pelo Governo Federal em 1956 e integrado, entre outras pessoas, por dois Ministros de Estado. Três anos depois, o Grupo entregava ao Poder Central o documento contendo as conclusões fundamentais provenientes da análise do problema nordestino, com a recomendação de que se estabelecessem organismos institucionais para remover o atraso da região empobrecida. Recebeu o documento a denominação de "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste" e tem servido até hoje de inspiração e linha-mestra para as medidas de soerguimento da economia nordestina.

Da ação do ETENE e sobretudo do GTDN decorreu a formação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) pelo Decreto número 45.445, de 29 de fevereiro de 1959. Funcionou a CODENO em termos provisórios até à instituição, no mesmo ano, do órgão definitivo, estabelecido por lei do Congresso Nacional.

Estava criada, portanto, a SUDENE, ou seja, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a primeira agência regional de desenvolvimento na América Latina com amplitude de ação capaz, a nosso ver, de servir de ponto de partida a uma eventual reformulação do sistema federativo. E demais com a nota originalíssima para o País de atestar, onze

anos depois, a concreta possibilidade de ultimar, rodeada de pleno êxito, a planificação com liberdade numa área subdesenvolvida.

O modelo, à sombra da experiência colhida, já se estende a outras regiões do País, carentes de iguais medidas e estímulos. Haja vista por exemplo a SUDAM, ou Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, organismo regional paralelo à SUDENE, e que se propõe a desempenhar naquela vastíssima região um papel semelhante, aliás de finalidade ulterior ainda mais importante, por unir ao desenvolvimento o objetivo de integração nacional de área opulentíssima do território pátrio, mas largamente despovoada e que, pelas suas riquezas, mais exposta se acha à cobiça estrangeira.

5. Fins e estrutura do novo órgão. A célebre Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que instituiu a SUDENE, traçou-lhe as seguintes finalidades: **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, acôrdo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos têrmos da legislação em vigor; e **d)** coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

As finalidades em aprêço se harmonizavam com as recomendações capitais feitas dantes pelo Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste (GTDN): **a)** intensificação dos investimentos industriais, tendo em vista criar no Nordeste um centro autônomo de expansão industrial, bem como substituir a política de exportação até então vigente, mas sem perspectiva de ser bem sucedida; **b)** transformação da economia agrícola da faixa úmida para proporcionar aos centros urbanos maior oferta de alimentos; **c)** transformação progressiva das zonas semi-áridas com o fim de elevar-lhes a produtividade e torná-las resistentes ao impacto periódico das sêcas; **d)** deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, de modo que se possam incorporar à sua economia as terras úmidas limítrofes; **e)** enfim, a necessidade de permanente e planejada intervenção governamental, com o objetivo de suplementar a iniciativa privada com a realização das indispensáveis obras infra-estruturais e a orientação da estratégia a seguir. (6)

A SUDENE, do ponto de vista de sua organização administrativa, é órgão subordinado diretamente à Presidência da República, com atividades volvidas para o desenvolvimento regional, e vinculado ao Ministério do Interior. Compreende um Conselho Deliberativo e uma Secretaria Executiva.

O Conselho Deliberativo se compõe dos Governadores dos estados da região, do Governador do Território Federal de Fernando de Noronha, de um representante do Estado-Maior das Fôrças Armadas, dos representantes dos onze ministérios civis da União, do representante da Companhia Hidro

(6) Veja-se Magdaleno Girão Barroso, "SUDENE, dez anos depois" in "O POVO". Fortaleza, edição de terça-feira, 9 de dezembro de 1969.

elétrica do São Francisco, dos representantes do Banco do Nordeste e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Diretor do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, do Superintendente da SUDENE e do Superintendente da SUVALE (Superintendência do Vale do São Francisco).

A Secretaria Executiva abrange uma pletora de órgãos classificados como Órgãos-Fins e Órgãos-Meios, a par de nove Escritórios Regionais, sendo seis localizados na própria área da SUDENE e três outros fora da Região Nordeste, a saber, em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília.

Os Órgãos-Fins são os seguintes: Departamento de Recursos Naturais (DRN), Departamento de Recursos Humanos (DRH), Departamento de Agricultura e Abastecimento (DAA), Departamento de Industrialização (DI), Departamento de Energia (DE), Departamento de Transportes (DT) e Departamento de Saneamento Básico (DSB).

São Órgãos-Meios: o Gabinete do Superintendente (GS), a Secretaria do Conselho Deliberativo (SCD), a Assessoria Técnica (AT), a Assessoria Jurídica (AJ), a Assessoria de Cooperação Interna (ACI), a Auditoria (Aud), a Diretoria de Pessoal (DP), a Diretoria Financeira (DF) e o Departamento de Administração Geral (DAG).

6. A Região Nordeste, antes e depois da SUDENE. O Nordeste brasileiro é das áreas mais críticas de pauperismo e subdesenvolvimento existentes no mundo. Do novo organismo regional — a SUDENE — é de esperar a implantação de um desenvolvimento auto-sustentável, sendo já auspiciosos os resultados obtidos a esse respeito, conforme adiante veremos.

Região-problema, segundo a linguagem mesma oficial, o Nordeste abrange nove Estados da Federação, com área de 1.600.000 quilômetros quadrados, equivalente a quase um quinto da superfície total do Brasil e população estimada em 28 milhões de habitantes, cerca de 29% dos habitantes de todo o País.

Ainda recentemente, sem embargo dos resultados positivos alcançados com a aplicação de três Planos-Diretores da SUDENE, estando em execução já o quarto, assinalava-se no "Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970", do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, que "o Nordeste constitui a mais importante região-problema do País. Abrigando cerca de 30% da população brasileira — acrescentava-se —, contribui com menos de 20% do produto interno e somente 7% do produto industrial brasileiro".

Há pouco, o economista Rubens Costa, Presidente do Banco do Nordeste do Brasil e ex-Superintendente da SUDENE, observava que o processo de industrialização do País como um todo é muito mais veloz que o do Nordeste, e que a despeito dos sensíveis êxitos alcançados pela SUDENE nessa área a participação nordestina na produção industrial do Brasil havia declinado de 9,6% em 1950 para 6,8 em 1967. (7)

(7) Leia-se a entrevista concedida ao diário "O POVO", de Fortaleza, edição de 7 de agosto de 1970, pelo economista Rubens Costa, Presidente do Banco do Nordeste do Brasil, e intitulado "Rubens Costa quer preservar os incentivos fiscais do Nordeste".

Do mesmo modo, como se quisesse prevenir entusiasmos fáceis com respeito à solução do problema nordestino, o Governador de Pernambuco, Nilo Coelho, declarava este ano perante o Presidente da República:

“No Nordeste, Senhor Presidente, o analfabetismo é bem profundo; os índices de mortalidade infantil espantam o mundo todo; o subemprego é uma constante, a debilidade da infra-estrutura ainda não foi corrigida para atrair a espontaneidade de investimentos privados; a renda do nosso homem é desprezível.

O quadro geral aqui ostenta-se extremamente desolador, dentro do contexto nacional. Tratá-lo em termos de nivelamento com a realidade das demais regiões do País não se apresentaria admissível, porquanto seria uma forma de injustiçar.” (8)

Antes do advento da SUDENE, porém, a renda *per capita* do nordestino não alcançava sequer 100 dólares. Hoje, onze anos depois, eleva-se a 140.

De acordo com relato do GTDN, essa renda representava menos de um terço da dos habitantes da Região Centro-Sul.

O desequilíbrio inter-regional no Brasil, durante a década de 50, foi de tal magnitude e gravidade que o problema nordestino se configurava já como um problema de segurança nacional, vulnerando as bases da unidade federativa. A taxa de crescimento da renda *per capita* se apresentava ao nível de 1,5% no Nordeste ao passo que na Região Centro-Sul ou Sudeste se elevava a 3,5%. As análises que então se fizeram da economia nordestina patenteavam a descapitalização contínua do Nordeste, cujos recursos, nas épocas normais, afluíam de maneira permanente e caudalosa, através do setor privado, para o Centro-Sul, onde sua aplicação apresentava mais rentabilidade e menos riscos. A estimativa oficial feita na época dava conta de uma transferência média anual de cerca de 24 milhões de dólares nos anos compreendidos entre 1948 e 1956. Com efeito, a exposição do GTDN, de 1959, a que já nos reportamos, era deveras eloqüente a respeito da disparidade inter-regional no Brasil, em matéria de desenvolvimento, e do abismo que então se cavava entre as regiões do Nordeste e do Centro-Sul. Lia-se nesse documento:

“O ritmo de crescimento da economia nordestina, nos últimos decênios, vem sendo substancialmente inferior ao da economia do Centro-Sul. No decorrer do período que se inicia em 1948, a diferença tem sido, aproximadamente, de 1 para 2. Projetadas essas tendências, chegaremos a 1970 com uma renda *per capita* de menos de 120 dólares no Nordeste e de cerca de 440 no Centro-Sul. Como os processos econômicos dêsse tipo são cumulativos e de difícil reversão, cabe deduzir que a solução do problema nordestino enfrenta obstáculos que se irão avantajando com o tempo. A ex-

(8) Nilo Coelho, “Nordeste pede fortalecimento da SUDENE”, discurso proferido numa reunião de Governadores do Nordeste, perante o Presidente da República Federativa do Brasil, Garrastazu Médici, e Ministros de Estado, e publicado sob título pelo “JORNAL DO BRASIL”, 1.º Caderno, edição de domingo, 14 de junho de 1970, Rio de Janeiro.

periência histórica indica que as desigualdades regionais de níveis de vida, quando assumem características de sistemas econômicos isolados, tendem a institucionalizar-se: os grupos sociais das economias de mais elevado padrão de vida tendem a articular-se na defesa dos níveis de salário e da própria estrutura de mercado criada por esses níveis salariais. A persistirem as tendências atuais, há o risco real de que se diferenciem cada vez mais os dois sistemas econômicos já existentes no território nacional, e de que surjam áreas de antagonismo nas relações entre os mesmos.” (9)

O auxílio federal se avolumava nas épocas de estiagem, representando a contrapartida nas relações entre o Nordeste e o Centro-Sul. Mas esse auxílio — conforme ressalta da análise dos próprios órgãos do Governo —, representando uma transferência ou restituição aproximada de recursos, através do setor público, tinha ao contrário dos capitais emigrados do Nordeste, aplicação improdutiva, meramente assistencial, deixando intactos os fundamentos da economia subdesenvolvida. Diluíam-se em subsídios de consumo ou em investimentos não reprodutivos. Contribuíam também de modo irônico e negativo para fixar à Região as populações açoitadas pelo flagelo e afogadas cada vez mais no subdesenvolvimento e na estagnação econômica. O quadro que então se desenhava, conforme ficou patenteado pelos técnicos do GTDN, mostrava que o contraste da economia nordestina com a economia do Centro-Sul era mais violento do que o desnível verificado entre esta última Região e a Europa Ocidental. O Centro-Sul acelerava sua industrialização às expensas da economia nordestina. Esse fenômeno os especialistas da SUDENE também o assinalaram. Demonstrou-se que o Nordeste, ao exportar matérias-primas para o exterior, produzia divisas e essas divisas, sendo fornecidas ao Centro-Sul, concorriam “para a eliminação de um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento daquela região a reduzida capacidade de importação”. E acrescentava-se: “Além disso demonstrava que a política de concessão de empréstimos a longo prazo, as taxas de juros inferiores às de depreciação da moeda e a política de subsídios cambiais agiam como mecanismos tendentes a concentrar os investimentos industriais no Centro-Sul e a transferir recursos para esta região, que oferecia melhores condições para atrair os capitais privados e absorver aqueles subsídios”. (10)

A SUDENE nasceu portanto da frustração e da impotência de uma política federal, até então de mero teor paternalista e assistencial, com relação ao Nordeste. Tomava-se a miséria e o atraso aí reinantes como decorrentes de flagelos climáticos. Atuando nessa linha de reflexão, o poder central descurava o planejamento e a ação contra a estrutura de economia subdesen-

(9) “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), apud “Brasil Nordeste, 10 anos com a SUDENE”, editado por Olavo G. Otero e Luís Gurgel C. do Amaral, Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais S.A., São Paulo, 1970, págs. 27/28.

(10) Veja-se “SUDENE dez anos”, publicação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Ministério do Interior, pág. 27, Recife, 1969.

volvida, limitando-se a pôr em prática medidas de curto prazo (criação de frentes de trabalho nas ocasiões de incidência das sêcas) e de longo prazo (a simples construção de açudes) sem efeitos mais profundos, consoante tem sido ressaltado, no balanço crítico e verídico feito pelos analistas da economia do Nordeste, da fase anterior à SUDENE. A economia nordestina tinha, além do mais, seu "calcanhar de Achiles", sua debilidade maior, tolhendo-lhe as perspectivas de desenvolvimento autônomo, na dependência em larga escala do comércio exterior, através da exportação de matérias-primas.

Em dez anos de ação do órgão por excelência de planejamento regional no Brasil, que é a SUDENE, a esperança volveu, porém, ao seio dos habitantes do Nordeste, cujo otimismo se apoia tanto nos fatos como nas estatísticas.

Em 1959 a rede de estradas pavimentadas naquela região abrangia apenas 931 quilômetros, ao passo que dez anos depois êsse número se alçava a 6.885 quilômetros (a participação do Nordeste subira de 18,3%, em 1959, para 28,1%, em 1969, do total de pavimentação existente no País).

Tocante à energia elétrica, os progressos foram alentadores, com a produção *per capita* crescendo no Nordeste de 14% para 26% em relação à taxa nacional. A produção de energia elétrica aumentou quase três vezes de 1959 a 1969. Em 1960 a capacidade de geração de energia mal chegava a 280 MW, ao passo que, em 1968, atingia 755 MW. (11)

A produção industrial do Nordeste por sua vez vem apresentando resultados igualmente animadores. Senão, vejamos, com a reprodução de dados oriundos da SUDENE mesma: de 1960 a 1969, foram aprovados 721 projetos de implantação e modernização de empresas industriais, com investimentos da ordem de 4,87 bilhões de cruzeiros, a preços de 1968, daí devendo resultar oportunidade de emprego direto para 129.598 pessoas. Nada menos de 1.398 empresas industriais lograram isenção parcial do Imposto de Renda e 47 indústrias pioneiras isenção total, graças à política de incentivos.

O número de comunidades nordestinas beneficiadas com obras de abastecimento de água e de esgotos sanitários, desde a inauguração da agência de planejamento regional, subia até 1969 a um total de 278.

O IV Plano-Diretor da SUDENE ora em execução (1969-1973) busca alcançar, dentre outras, as seguintes metas: ampliação de 660 MW na capacidade geradora de Paulo Afonso; implantação de 3.650 quilômetros de rodovias e pavimentação de 3.430 quilômetros, aumento dos serviços de água e esgoto para atendimento adicional de cerca de 6 milhões de pessoas, acréscimo de 100.000 hectares de terra irrigada, em prosseguimento ao plano regional de modernização da agricultura e obtenção de uma taxa média anual de crescimento de 9% no setor industrial. (12)

(11) "Brasil Nordeste", etc., ob. cit., pág. 77.

(12) Veja-se "IV Plano-Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1969/1973", publicação da SUDENE. Ministério do Interior, Recife, 1968, pág. 20.

O financiamento do IV Plano-Diretor, que se estende a um quinquênio, será feito mediante recursos do Governo Federal, dos Estados e de fontes externas, totalizando 6.9 bilhões de cruzeiros. Até 1969 as inversões da União no desenvolvimento do Nordeste somavam já 685 milhões de cruzeiros. Cumpridos num período de dez anos, os três Planos-Diretores deram por principal resultado um aumento substancial da renda *per capita* de 100 para 140 dólares e comêço de implantação de um centro dinâmico industrial, considerado pelos planejadores regionais como o grande eixo indispensável a decolagem da região para as alturas do desenvolvimento econômico.

O Governo Federal, como sempre no comando da batalha contra o subdesenvolvimento do Nordeste, traçou dois objetivos fundamentais a serem alcançados até 1973, mediante execução do IV Plano-Diretor: a) a conservação do ritmo de crescimento da economia e a redução das disparidades inter-regionais e b) a melhoria do nível de vida da população, mormente das camadas de mais baixa renda, com incorporação de populações marginais no processo produtivo. (13)

Com efeito, uma das críticas que vinha pesando contra a ação da SUDENE era a da formação de áreas menos atendidas e desniveladas, ocasionando fortes desequilíbrios intra-regionais e agravando a possibilidade de eventuais tensões internas na área objeto de planejamento. Protestava-se já contra a aparição de outro Nordeste dentro do Nordeste. A integração econômica e social da Região correria, portanto, risco se os planejadores descurassem o aspecto do desenvolvimento harmônico e concorressem para acentuar disparidades intra-regionais, através de tratamentos discriminatórios, que cumpre evitar a todo custo. Dessa preocupação nasceu aquêlo objetivo básico.

Volvendo-se para êsses objetivos, a SUDENE deverá orientar prioritariamente a utilização de seus recursos, no atual quinquênio para lograr: a) a elevação da produtividade da agricultura; b) a modernização da infra-estrutura regional de transportes, comunicação, energia e saneamento básico e c) a utilização intensiva dos recursos naturais da Região. Figuram, por igual, na consecução de tais objetivos, medidas destinadas a incorporar no processo produtivo o contingente humano desempregado e subempregado, bem como a melhoria das condições de saúde, educação e habitação em tôda a região nordestina. (14)

7. A política dos incentivos fiscais e a correção das distorções intra-regionais. A legislação em vigor, que instituiu a SUDENE e que vem presidindo ao seu funcionamento e expansão, produziu um originalíssimo mecanismo de incentivos fiscais e financeiros, sôbre o qual assenta a política de industrialização do Nordeste.

Graças a êsses incentivos foi possível atrair, para investimentos no setor de infra-estrutura, poupanças derivadas tanto da região como de outros locais, mormente da Região Centro-Sul, ou seja do Rio de Janeiro e São Paulo,

(13) "IV Plano-Diretor", *ob. cit.*, pág. 18.

(14) *Idem*, *ibidem*.

sobretudo. Nenhum outro país do mundo, consoante já se tem afirmado, conhece mecanismo semelhante. Criação genuinamente brasileira, constituiu-se na chave do bom êxito com que a iniciativa privada tem participado da industrialização do Nordeste e do mesmo passo desenvolvido sua capacidade empresarial.

A política de incentivos, que tantos investimentos privados atraiu e continua atraindo para o Nordeste, se apoia em várias leis do Governo Federal, visto que êste, valendo-se da experiência já acumulada, tem aperfeiçoado bastante a legislação que regula e disciplina aquêle instrumento financeiro básico de desenvolvimento econômico do Nordeste. (15)

(15) Em verdade, foi o aperfeiçoamento posterior da legislação de incentivos que converteu o mecanismo das isenções em instrumento de rápida expansão do parque industrial do Nordeste. São conhecidos êsses incentivos pelo nome de Sistema dos artigos 34 e 18, e se referem respectivamente ao artigo 34 da Lei n.º 3.995, de 14 de dezembro de 1961 (I Plano-Diretor) e artigo 18 da Lei n.º 4.239, de 27 de junho de 1963 (II Plano-Diretor).

Vale a pena de transcrevê-los em virtude da importância de que se revestem como técnica de respaldo à política de incremento industrial da SUDENE.

Primeiro, o artigo 34, que é do teor seguinte:

“Art. 34 — É facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução até 50%, nas declarações do Impôsto de Renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

§ 1.º — A importância a que se refere êste artigo será depositada no Banco do Nordeste do Brasil S.A., fazendo-se o recolhimento em conta especial, com visto da Divisão do Impôsto de Renda ou suas Delegacias nos Estados, e ali ficará retida para ser liberada na conformidade do disposto no parágrafo seguinte.

§ 2.º — A SUDENE aprovará, a requerimento do interessado, os planos de aplicação da importância retida, e, uma vez aprovados os mesmos, autorizará a sua liberação, que se fará parceladamente à proporção das necessidades da inversão.

§ 3.º — Os planos aprovados deverão ser aplicados no prazo de três anos a partir da retenção do Impôsto de Renda. Esgotado êste prazo, a importância retida se incorporará à renda da União.”

A seguir, o artigo 18 da mencionada Lei n.º 4.239:

“Art. 18 — A pessoa jurídica poderá descontar do Impôsto de Renda e adicionais não restituíveis que deva pagar:

a) até 75% (setenta e cinco por cento) do valor das obrigações que adquirir, emitidas pela SUDENE, através do FIDENE, para o fim específico de ampliar os recursos do mesmo Fundo;

b) até 50% (cinquenta por cento) de inversões compreendidas em projetos agrícolas ou industriais que a SUDENE, para os fins expressos neste artigo, declare de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

§ 1.º — As emissões de obrigações para os efeitos da alínea “a” supra não poderão exceder, em cada exercício, de Cr\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de cruzeiros).

§ 2.º — As obrigações a que se refere êste artigo serão emitidas pelo prazo de 10 (dez) anos, nominativas, intransferíveis, com juros de 5% (cinco por cento) ao ano sôbre o respectivo valor nominal.

§ 3.º — O benefício de que trata a alínea “b” supra somente será concedido, se, a critério da SUDENE, o contribuinte que o pretender, ou a empresa beneficiária da aplicação, satisfizer as demais exigências desta lei, concorrer efetivamente para o financiamento das inversões totais do projeto com recursos próprios nunca inferiores ao do desconto de cada contribuinte, admitindo-se:

a) que o mesmo contribuinte realize inversões em um ou mais projetos aprovados pela SUDENE;

b) que o contribuinte efetue novos descontos, em relação ao mesmo projeto, durante o período de sua execução, se o montante do investimento exceder ao dôbro do desconto realizado.

§ 4.º — Salvo para importação de equipamentos integrantes de projetos aprovados pela SUDENE, não poderão ter transferidos para o exterior, direta ou indiretamente, a qualquer título, as receitas derivadas das parcelas de investimentos financiados com os descontos previstos neste artigo, sob pena de revogação do favor obtido e exigibilidade das parcelas não efetivamente pagas do Imposto de Renda, acrescidas de multa de 10% (dez por cento) e juros de mora de 12% (doze por cento) ao ano, sem prejuízo das sanções estabelecidas na legislação específica do Imposto de Renda.

§ 5.º — Os favores de que trata este artigo não se aplicam:

a) ao Imposto de Renda e adicionais referentes a exercícios anteriores ao de 1962, bem como ao imposto devido por lançamento *ex officio* ou suplementar;

b) ao contribuinte que estiver em débito com o Imposto de Renda, o imposto adicional de renda e os adicionais restituíveis, ressalvados os débitos pendentes de decisão administrativa ou judicial.

§ 6.º — A pessoa jurídica indicará na sua declaração de rendimentos ou competente guia de recolhimento que pretende obter o favor previsto neste artigo, válida a remissão que haja feito ao artigo 34 da Lei número 3.995, de 14 de dezembro de 1961”.

Observação: a soma de três bilhões de cruzeiros a que se refere o parágrafo 1.º do artigo 18 corresponde, em cruzeiros novos, a três milhões.

O artigo 18, acima transcrito, da Lei que instituiu o II Plano-Diretor trouxe, na sua alínea “b”, duas inovações relevantes: a) estendeu aos projetos agrícolas os benefícios do artigo 34, e b) concedeu a qualquer empresa de capital nacional ou estrangeiro o benefício da dedução do Imposto de Renda.

Com o III Plano-Diretor (Lei n.º 4.860, de 1.º de dezembro de 1965) prosseguiu o aperfeiçoamento da legislação dos incentivos. Empréstou-se a esse mecanismo maior flexibilidade, apresentando aquele Plano, entre outras, as seguintes modificações, conforme extraímos de uma publicação oficial da SUDENE:

“1. Extensão dos benefícios a mais um setor — o de telecomunicações;

2. A contrapartida de recursos próprios exigidos passou a ser de até 1 (de recursos próprios) para 3 (de recursos provenientes dos artigos 34 e 18), variável segundo a prioridade do projeto.

3. A determinação de prioridade do projeto seria feita com base em decreto, levando-se em conta o alcance de um ou mais dos seguintes objetivos:

- a) instalação de indústrias básicas e germinativas;
- b) modernização, complementação ou ampliação de indústria ou atividade agrícola existente, com elevação da respectiva rentabilidade;
- c) substituição de exportações procedentes do estrangeiro ou de outras regiões do País, bem como a produção de bens exportáveis;
- d) aproveitamento de matérias-primas produzidas no Nordeste;
- e) absorção intensa de mão-de-obra;
- f) localização dos empreendimentos em zonas, no Nordeste, de fraco desenvolvimento industrial e agrícola;
- g) obtenção de plena incorporação do setor agrícola regional ao processo de desenvolvimento nacional;
- h) atendimento à demanda crescente de produtos alimentícios de primeira necessidade e de matérias-primas básicas consideradas essenciais para o desenvolvimento do Nordeste;
- i) contribuição para a resolução das inadequações do quadro institucional da agricultura da Região.”

Com o IV Plano-Diretor, ora em execução (Lei n.º 5.508, de 11 de outubro de 1968), verificaram-se novas alterações no sistema de incentivos. Dentre outras, as seguintes:

“I — Foi prorrogada a isenção total do Imposto de Renda, com as seguintes modificações:

a) não podem ser beneficiados pela isenção os empreendimentos industriais que visem à produção de bens não essenciais, salvo nos casos em que essa produção seja exportável;

b) a concessão de isenção passou a ser, unicamente, da responsabilidade da SUDENE.

II — Os benefícios de isenção parcial do Imposto de Renda foram estendidos até o ano de 1978.”

O IV Plano, alterando o sistema dos artigos 34 e 18, já referidos, equiparou o crime de sonegação fiscal a aplicação de recursos derivados do Imposto de Renda pela empresa beneficiária em desacordo com o projeto aprovado pela SUDENE.

A industrialização do Nordeste, com os investimentos do setor privado, segundo estimativas oficiais, gerou meio milhão de empregos. Em “Brasil Nordeste”, publicação da SUDENE, lê-se:

“A capacidade da economia brasileira e a eficiência da SUDENE na administração de sua política de industrialização ficam demonstrados com o exame da situação atual do andamento físico dos projetos aprovados. De um total de 486 projetos de implantação aprovados pela SUDENE, instalaram-se e já se encontram em funcionamento 162 novas indústrias, encontrando-se em fase de construção 170. Foram modernizadas 117 indústrias e 77 encontram-se em andamento, dentre os 235 projetos de ampliação e modernização.” (“Brasil Nordeste”, ob. cit., pág. 195.)

Apareceram os estímulos com a Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que concedia isenção total e parcial do Imposto de Renda às indústrias novas que se instalassem na região e utilizassem matéria-prima regional. Ficavam elas também isentas de imposto e taxas incidentes sobre importação de equipamentos novos e sem produção similar no País. Obtinham ainda recomendação para financiamento ou aval pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico ou pelo Banco do Nordeste do Brasil. (16)

Tendo em vista evitar subseqüentes anomalias na distribuição intraregional dos recursos oriundos dos incentivos, a Lei nº 5.508, de 11 de outubro de 1968, que aprovou o IV Plano-Diretor da SUDENE, estabeleceu uma participação de cada Estado nunca inferior a 5% dos recursos disponíveis e adotou o novo critério de que quanto menos desenvolvida a região maior a participação do respectivo Estado.

Em verdade, êsse dispositivo se justifica pelo propósito da SUDENE de “diminuir progressivamente as disparidades entre sub-regiões e entre unidades federadas”, conforme consta dos objetivos do IV Plano-Diretor. Haja vista que, até dezembro de 1967, 73% dos investimentos aprovados com recursos emanados dos incentivos se concentravam apenas em dois Estados — Pernambuco e Bahia —, gerando desconfiança e ressentimentos nas unidades desfavorecidas e ameaçando a solidez dos laços de interesses mútuos que prendem os Estados da região, participantes da batalha contra o subdesenvolvimento.

A oportunidade dessa medida, que estabeleceu aquêlê percentual mínimo de 5%, bem se pode avaliar da leitura dos dados que se seguem, extraídos do IV Plano-Diretor e que evidenciam como cinco Estados integrantes da área de ação da SUDENE, até dezembro daquele ano, haviam tido participação abaixo de 4 por cento. Senão, vejamos: “A participação dos diferentes Estados no total dos investimentos aprovados pela SUDENE, até dezembro de 1967, para novas indústrias no Nordeste, permite agrupá-los em três faixas bem distintas. Na primeira, situam-se Bahia (39,4%) e Pernambuco (34,3%); na segunda, Ceará (7,1%), Alagoas (5,8%), Paraíba (5,5%) e Rio Grande do Norte (3,5%); e na terceira, Sergipe (1,8%), Maranhão

(16) “Política de incentivos ao setor privado”, in “Sudene dez anos”, ob. cit., pág. 146.

(1,3%), área mineira sob jurisdição da SUDENE (1,0%) e Piauí (0,3%). A participação dos Estados da Bahia e Pernambuco ascende a 73,7% restando 26,3% para os demais." (17)

A correção das distorções intra-regionais conduzirá decerto a um desenvolvimento harmônico, qual se almeja, e a uma integração econômica de toda a região, sem maiores desníveis ou desequilíbrios internos que possam ferir ou comprometer a unidade regional, tão próxima de alcançar-se em termos econômicos e que sem dúvida fará surgir nos horizontes do futuro a semente política da autonomia regional. (18)

O processo em curso no Nordeste, unindo esforços de nove Estados da Federação na causa comum, que é a de superar o subdesenvolvimento, estimula a formação de um espírito de comunhão, colaboração e solidariedade bastante ativo. E esse espírito de mútuo entendimento há de trazer promessas largas de vínculos permanentes, mediante a deflagração de um processo federativo intra-regional, que poderia culminar no unitarismo político da região. A consciência de solidariedade interna da região nordestina tem sido dinamizada pelo ângulo político nas duas Casas do Congresso brasileiro, onde já se formou um grupo parlamentar, que tomou a denominação irônica de "Bancada da SUDENE" e que funciona de maneira espontânea e coesa, toda vez que se trate de defender interesses superiores da região ou afastar ameaças à execução, por aquele órgão, dos programas de desenvolvimento regional. Como grupo de pressão, essa "Bancada" tem tido ação intransigente em defesa dos interesses econômicos e sociais da região nordestina.

Com o Nordeste está acontecendo, na órbita econômica, algo tão profundo em suas implicações políticas, que faz lembrar a caminhada da Europa para o federalismo. O sentimento de unidade oferece um lado político, cuja importância os analistas não têm ressaltado com a força e o peso que se impõe e merece. Haja vista que as reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE vêm sendo do mesmo passo reuniões de Governadores da Região. Ali têm eles assento e raramente deixam de comparecer às assembléias do órgão. A autonomia dos Estados-membros, depois de golpeada de maneira mortal pelas últimas Constituições, oferece para o futuro uma perspectiva mesquinha. A autonomia da região, ao contrário, poderá gerar o fato novo e produzir o germe da reformulação federativa, que um dia viria a processar-se no País e que demanda o máximo de interesse de nossa parte, porquanto evitaria, no Brasil, o retrocesso unitarista que tanto se teme e já se vislumbra consumado na estrutura de sua presente organização política.

8. A crise federativa, o excesso de competência da União e o volume de atribuições do Presidente da República (concentração horizontal e concentração vertical de poderes). No federalismo brasileiro coexistem três níveis

(17) "IV Plano-Diretor", ob. cit., pág. 79.

(18) Respeitante à crise que envolve o federalismo brasileiro, vejam-se os trabalhos "Tendências do Federalismo Brasileiro", de Raul Machado Horta, e "O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro", de Washington Peluso Albino de Sousa, in "Revista Brasileira de Estudos Políticos", 1970, 28 de jan., Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

de govêrno — o federal, o estadual e o municipal, observando-se absoluta preponderância do poder federal, com declínio da esfera estadual (autonomia dos Estados-membros) e estagnação da órbita municipal (autonomia dos Municípios).

A formação do quarto nível se desenha no horizonte, justificando a sondagem prospectiva, objeto do presente trabalho. O govêrno regional seria a nosso ver a única saída, de futuro, para o desenlace eventual da presente estrutura federativa do Brasil, em plena crise. Fora dessa alternativa, cairíamos na solução unitária e centralizadora, já iminente, e que fará o País regredir a fórmulas de organização política praticadas durante o passado, ao tempo da monarquia, e consoante se supunha irreversíveis, em virtude do advento da Federação. Nem mesmo aquêlê preceito constitucional que veda tôda Emenda à Constituição, que possa alterar as bases federativas e republicanas do sistema, parece constituir garantia bastante eficaz contra os fatos avassaladores, conducentes a uma centralização assoberbante e pré-núncio grave do retrocesso ao Estado Unitário, com a morte ulterior do federalismo já enfêrmo. As autonomias moribundas prognosticam aliás êsse desfecho, sujeito decerto a ocorrer se do combate à crise do sistema federativo não se extrair a lição que êle está a ensinar. É de prever por conseguinte uma futura revisão das presentes bases da organização federal, bem como uma política coordenada e sistemática da Federação, volvida para a plena politização da esfera regional. É de esperar também que se favoreça por todos os meios o advento de autonomia das regiões.

Com a dicotomia federalista, formalmente em vigor, mas a pique de extinguir-se, o federalismo tetradimensional que se adotasse (União, Estado, Município e Região) seria ainda um federalismo de transição, reservando-se à Região o papel de verdadeiro instrumento renovador e estimulante de acomodação política e econômica do sistema, em têrmos mais realistas. Tal aconteceria até que a Federação com o tempo, e ultrapassadas as razões da crise, viesse a definir com mais precisão as linhas de seu comportamento e as relações entre as unidades regionais politizadas e a União.

De sorte que, pelo quadro antecedente, tem cabimento levantar-se a indagação de saber se a planificação regional em curso no Brasil será o têrmo das autonomias e o instrumento de sua morte, ou se, devidamente apreciada e empregada racionalmente do ponto de vista político, não significaria menos o fim do que o comêço da regeneração do federalismo, vulnerado em sua velha estrutura dualista, e demandando, com tôda a urgência, a substituição prospectiva por um modêlo mais compatível com as transformações da estrutura interna do País.

A inviabilidade do presente federalismo dualista, visto a longo têrmo, fica patente de um breve exame do feixe de competência e atribuições que a Constituição de 1967 e em particular a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reservou respectivamente à União e ao Presidente da República, agigantando-lhes o poder e a autoridade, às expensas dos Estados-membros.

Com efeito, segundo o art. 8º da Constituição emendada, compete à União manter relações com Estados estrangeiros, celebrar tratados e convenções, participar de organizações internacionais, declarar a guerra e fazer

a paz, decretar o estado de sítio, organizar as Forças Armadas, planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais, permitir o trânsito de forças estrangeiras pelo território nacional ou nêle admitir sua permanência temporária, autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, emitir moeda, fiscalizar as operações de crédito, capitalização e seguros, estabelecer o plano nacional de viação, manter o serviço postal e o Correio Aéreo Nacional, organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a sêca e as inundações, estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento, explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telecomunicações, os serviços e instalações de energia elétrica de qualquer origem ou natureza, a navegação aérea e as vias de transporte entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transponham os limites de Estado ou território e conceder anistia.

Além de tôda essa matéria que deixa deveras diminuído o campo reservado aos Estados-membros, o Poder Central possui ainda competência exclusiva para legislar sôbre cumprimento da Constituição e execução dos serviços federais; Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico, Espacial e do Trabalho; desapropriação, requisições civis e militares em tempo de guerra, jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia, florestas, caça e pesca, águas, telecomunicações, serviço postal e energia (elétrica, térmica, nuclear ou qualquer outra); sistema monetário e de medidas, título e garantia dos metais, política de crédito, câmbio, comércio exterior e interestadual, transferência de valores para fora do País, regime dos portos e navegação de cabotagem, fluvial e lacustre, nacionalidade, cidadania e naturalização, incorporação dos silvícolas à comunhão nacional, emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros, condições de capacidade para o exercício das profissões liberais e técnico-científicas, símbolos nacionais, organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e sistema estatístico e sistema cartográfico nacional.

Da competência da União, sem excluir, porém, a legislação supletiva dos Estados, é ainda a matéria de lei referente a normas sôbre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública, Direito Financeiro, seguro e previdência social, defesa e proteção da saúde, regime penitenciário; produção e consumo, registros públicos e juntas comerciais, tráfego e trânsito nas vias terrestres, diretrizes e bases da educação nacional, normas gerais sôbre desportos; organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.

As reformas constitucionais da Revolução de 1964 desferiram o golpe mais profundo no federalismo dualista, com a alteração básica imposta ao sistema tributário da Constituição de 1946, acentuando, assim, cada vez mais, a sujeição financeira dos Estados-membros e enfraquecendo-lhes de modo sensível e crucial a autonomia já em declínio.

Das modificações trazidas pelos constituintes de 1967 e 1969 resultou um quadro nada alentador para o federalismo clássico, em que é patente

a inferioridade financeira dos Estados, reduzidos pela Constituição à competência — conforme avisadamente ressaltou já o Professor Aliomar Baleeiro — de decretarem apenas dois impostos (circulação de mercadorias e transmissão de imóveis) ao passo que a União — acrescenta aquele publicista — alargou seu poder, ficando com nada menos de oito tributos constitucionais, os mais importantes da nova carta política (importação, exportação, territorial rural, renda, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio, serviços de transportes e o imposto único de combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país). (19)

O texto constitucional de 1967 e 1969 ampliou por sua vez a figura da intervenção da União nas finanças dos Estados. Produziram-se novas hipóteses — a da não-entrega aos municípios das quotas tributárias a eles destinadas e a da adoção ou execução de planos econômicos ou financeiros, contrários às diretrizes estabelecidas em lei federal. Na Carta de 1946, a intervenção, limitada à suspensão pelos Estados do pagamento de sua dívida fundada durante dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior, era decretada por lei federal, ao passo que agora caberá ao Presidente da República decretar a medida, conforme julgar mais conveniente e oportuno.

Doutra parte, a hegemonia do Poder Federal entrou a revestir-se de força incontestável com o volume das atribuições constitucionais conferidas ao Presidente da República, tanto no domínio legislativo como na ordem administrativa e nas demais esferas do poder militar, da política exterior, da ordem federativa e da função judiciária.

Tocante às leis, só o Presidente poderá ter a iniciativa da legislação sobre finanças, cargos, funções ou empregos públicos, aumento de vencimentos ou de despesa pública, fixação ou modificação das forças armadas, administração do Distrito Federal e dos Territórios, estabilidade e aposentadoria dos funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade e concessão de anistia relativa a crimes políticos.

Os projetos de lei de iniciativa presidencial têm tramitação privilegiada nas duas Casas do Congresso. Deverão ser apreciados num prazo de 100 dias, sendo que 45 dias reservados à Câmara e 45 ao Senado, ficando os 10 dias restantes para o trabalho de revisão. Se o Presidente porventura solicitar apreciação urgente, aquele prazo cairá para 40 dias, durante o qual se dará a manifestação conjunta da Câmara e do Senado acerca do projeto. Não ocorrendo deliberação nos prazos estipulados para as duas hipóteses previstas, o projeto considerar-se-á aprovado e, automaticamente, convertido em lei.

Ao Presidente da República conferiu-se, também, a competência de expedir decretos-leis sobre normas tributárias, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos, segurança nacional e finanças públicas. Caso haja rejeição ulterior, pelo Congresso, do decreto-lei presidencial, essa rejeição não implicará a nulidade dos atos praticados durante sua vigência.

(19) Aliomar Baleeiro, "A Crise do Federalismo", in: "Revista Brasileira de Estudos Políticos", 1970, 28 jan. págs. 81/82.

Participa ainda o Presidente de República do processo legislativo através de leis delegadas. Cabe-lhe do mesmo passo iniciativa concorrente em matéria de reforma constitucional. Demais, seus projetos de leis serão apreciados sempre em turno único de discussão e votação, e não em dois como acontece com as demais proposições legislativas. A tramitação legislativa dos projetos de codificação de iniciativa do Presidente da República não se subordina a prazos constitucionais. Só o Presidente poderá decretar a cassação de vigência de ato institucional ou complementar (atos do Poder Revolucionário que podem alterar a Constituição).

Entram por igual nas atribuições constitucionais do Presidente da República em matéria legislativa sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos a sua fiel execução e enviar a proposta orçamentária à Câmara dos Deputados. Nas relações com o Legislativo, cabe-lhe também a prestação de contas ao Congresso Nacional e a mensagem a este Poder expondo a situação do País e recomendando ou solicitando as providências que cuidar adequadas.

Uma proposição de lei da iniciativa presidencial, que haja sido rejeitada, poderá ser renovada na mesma sessão legislativa, o que não ocorre com os projetos de iniciativa do Congresso.

Só o Presidente da República, quando entender necessário ou oportuno, poderá, enfim, fazer a convocação extraordinária do Congresso, salvo a hipótese de decretação do estado de sítio ou intervenção federal, quando o ato será da competência do Presidente do Senado.

Na ordem administrativa, são atribuições do Presidente da República nomear e exonerar os Ministros de Estado, o Prefeito do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios, aprovar a nomeação dos Prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional, prover os cargos públicos federais e autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprêgo ou comissão de governo estrangeiro.

Na esfera militar, compete ao Presidente da República declarar a guerra e fazer a paz, observadas as ressalvas constitucionais, permitir o trânsito de forças estrangeiras pelo território nacional ou sua permanência temporária nêle, exercer o supremo comando das forças armadas e decretar a mobilização nacional, total ou parcialmente.

Com respeito à política exterior, compete ao Presidente decidir acêrca da manutenção de relações com Estados estrangeiros, bem como da celebração de tratados, convenções e atos internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional.

Guardião do equilíbrio do sistema federativo, o Presidente da República é competente para decretar o estado de sítio e a intervenção federal, da qual será êle também o próprio executor.

Privativas do Presidente são do mesmo passo certas atribuições de feição judiciária, quais, por exemplo, as de conceder indulto e comutar penas com audiência dos órgãos instituídos em lei, se necessário.

De teor político há a competência do Presidente para decretar perda ou suspensão de direitos políticos. E de teor econômico e social a incumbência constitucional que lhe foi dada de aprovar o plano de desapropriação para fins de reforma agrária, sendo por igual de sua competência privativa declarar quais as zonas prioritárias para efeito de promoção daquela reforma.

Coroando êsses poderes, depara-se-nos enfim o Chefe do Governo investido no exercício da Presidência do Conselho de Segurança Nacional, órgão de suma importância para as questões políticas de soberania interna e externa, e convertido talvez numa das instâncias constitucionais mais poderosas do País depois que a Carta política de 1967 lhe ampliou consideravelmente o raio de competência.

No Direito Constitucional brasileiro, tôda essa soma de poderes da União e do Presidente da República não corresponde em absoluto a uma formulação abstrata, teórica ou programática do constituinte. Cada uma daquelas faculdades ou atribuições nasceu, em verdade, de exigências concretas e anteriores no elenco das medidas governativas, e na disposição de forças, impostas pelas necessidades centralizadoras do sistema para atender a uma determinada política, objeto de contestações ou omissões. Se ponto houve onde a ação do constituinte veio a *posteriori* sancionar ou consagrar uma realidade de fato, já existente, e com vistas a institucionalizá-la ou consolidá-la, êsse ponto entende com a massa dos poderes que acabou dilatando ao máximo a importância da União e do titular do Poder Central.

É óbvio que, na balança das instituições políticas do Brasil, a concha do federalismo centrípeto e autoritário acolhe hoje todo o peso das tendências centralizadoras e unitárias, rompendo por inteiro o equilíbrio nominal havido ao tempo das primeiras Constituições republicanas.

Em suma, é de assinalar o caráter de todo ilusório de um federalismo de Estados-membros com desenvolvimento econômico acentuadamente desigual. Figurada essa hipótese, ou os Estados mais fortes se impõem aos mais fracos, e terão o domínio político do sistema (como aconteceu no Brasil por ocasião da chamada "Política dos Governadores", com a hegemonia de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) ou essa dominação se transferirá para a órbita do Poder Central, e êste estenderá a tôda a Federação o peso da autoridade unitária, sufocando as autonomias estaduais. A intervenção econômica tem servido de estrada a êsse desígnio e há sido nas Federações de economia subdesenvolvida precursora de tal preponderância política, que é o desenlace inevitável para os sistemas federativos onde os Estados fracos forçosamente caem mais cedo ou mais tarde debaixo da dependência econômica e financeira da União.

9. O federalismo das Regiões, uma perspectiva nova na evolução política do Brasil. O amplo quadro que esboçamos patenteia que o federalismo brasileiro pôs o máximo de centralização vertical na competência da União e de centralização horizontal nos poderes do Presidente da República. Ali, verticalmente, com sacrifício ostensivo dos Estados-membros; aqui, hori-

zontalmente, com holocausto do legislativo, cujas prerrogativas e funções ficaram bastante abaladas e abatidas.

Os Estados e seus Governadores são agora meros fantasmas em questão de autonomia federativa. O processo unitarista, solapando as bases da velha dicotomia federativa do Brasil, não é produto único da ordem revolucionária instalada no País desde 1964. A crise já vinha de longa data e se exacerbava desde a Constituição de 1946. Haja vista o que o Embaixador Oswaldo Trigueiro, hoje Presidente do Supremo Tribunal Federal, escrevia, já em 1961, a propósito de mudanças observadas no federalismo brasileiro e geradoras de uma crise, à qual se mostrava ele aliás atento como jurista: "Em 1900 Amaro Cavalcanti e Rui Barbosa temiam o desaparecimento da União; hoje teme-se o desaparecimento dos Estados. O País real distancia-se mais e mais do País legal e, para muitos, a Federação já não representa mais do que um elemento decorativo na fachada da República." (20)

Esses fatos, expostos insuladamente e fora de um contexto que a ordem constitucional contém e onde se entranha decerto a solução da crise federativa — conforme intentamos demonstrar — seriam sem dúvida o epitáfio de todo o federalismo brasileiro. Na verdade, já o são pelo menos, e de maneira definitiva, de uma forma de federalismo — o dualista, e das autonomias estaduais, impotentes em presença do intervencionismo constitucional da União e de sua autoridade central — o Presidente da República.

Mas a excessiva centralização havida não elidirá a possibilidade de germinarem as novas sementes federativas contidas na Constituição e estimuladas pela presente política do Governo Federal, inclinada para o planejamento, a regionalização e o combate frontal às estruturas nacionais do subdesenvolvimento.

Na região estão potencializadas esplêndidas esperanças fáticas de uma renovação federativa, segundo os rumos e as bases expostas no presente ensaio. (21) Mas tudo isso se perderá ou não acontecerá, caso falte à cúpula do sistema uma orientação programada ou planejada para alcançar politicamente êsse desfecho: o federalismo das regiões, única fórmula, a nosso ver, de evitar de futuro a alternativa escura do Estado unitário, ou seja, o pesadelo de um monstruoso Leviatã continental, que se ergueria entre o Atlântico e a Cordilheira dos Andes.

(20) Oswaldo Trigueiro, "A Crise do Federalismo", in "Revista Brasileira de Estudos Políticos", 11, junho de 1961, UMG, Belo Horizonte, pág. 49.

(21) Ampara a Constituição essa possibilidade. Do mesmo modo, os organismos regionais, conforme já vimos. Serviu aliás a SUDENE de excelente amostra a êsse respeito.

A promoção de um desenvolvimento planejado vem determinada na competência da União, segundo dispõe o art. 8.º da vigente Constituição brasileira. Cabe, também, à União estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento. Prosperam, à sombra desses planos os organismos regionais, instrumentos fundamentais de emancipação econômica das áreas subdesenvolvidas do Brasil. Os Planos e programas regionais de desenvolvimento, elevados, pois, à categoria de matéria constitucional, são estabelecidos por lei do Congresso Nacional. Dispõe o Poder

Legislativo sobre eles com a sanção do Presidente da República.

Acha-se também assegurada na presente Constituição a assistência financeira da União aos organismos regionais. Veja-se o disposto no art. 63, onde se diz que o orçamento plurianual de investimentos consignará dotações para a execução de planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País.