

A QUEM INTERESSA

O desequilíbrio regional brasileiro é, seguramente, um dos principais desafios da sociedade e, por conseguinte, da sua representação política. Neste sentido, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso remou contra a razão e o racional ao extinguir a Sudene - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - no ano passado, pela via quase clandestina e humilhante da medida provisória.

Provocou estranheza, na época, o silêncio da maioria dos governadores nordestinos. Sem dúvida estavam intimidados pelo processo emocional de execração pública da entidade. A Sudene era apresentada como se fora mero ninho de corruptos e ralo de recursos públicos, e não o principal órgão regional de fomento à industrialização e integração do Nordeste.

Hoje, entretanto, os argumentos em prol da revitalização da Sudene e de seu saneamento e recuperação política encontraram eco não apenas no Congresso Nacional, mas foram assumidos explicitamente como bandeira de campanha presidencial, em uníssono, pelos quatro principais candidatos à Presidência da República.

O processo histórico desigual de desenvolvimento econômico e social brasileiro acabou, como se sabe, transformando certas regiões em pólos de desenvolvimento e relegando outras à estagnação econômica.

Tal é, por exemplo, o caso do Nordeste, resultado de um modelo de desenvolvimento capitalista concentrador de riqueza, tanto social como geograficamente, em que, conforme o último censo do IBGE, 73% das famílias têm renda inferior a dois salários mínimos.

por Carlos Wilson

TANTO DESEQUILÍBRIO?

A preocupação do Estado brasileiro com os desequilíbrios regionais em seu território só veio materializar-se, pela primeira vez, em medidas de caráter permanente, no governo Epitácio Pessoa, em 1919, quando, pelo Decreto nº 3965, o governo central destinou 2% das receitas federais anuais para obras contra as secas no Nordeste.

Antes disso, as verbas federais de combate à seca eram, quando muito, intermitentes, e só chegavam à região em casos extremos e emergenciais de calamidade pública declarada e não como ação de governo contínua e planejada.

Entretanto, a chamada “questão regional” só mereceu algum destaque no debate político nacional, na década de 50, sob os auspícios da Constituição Federal de 1946, que previu dotações constitucionais nunca inferiores a 3% das receitas tributárias anuais da União para “áreas-problema”, assim definidas a Amazônia, o Nordeste e o Vale do São Francisco.

Fórmula essa, no entanto, ainda muito insuficiente na visão do professor Paulo Bonavides, acatado jurista e entusiasta de um tipo mais avançado de federalismo, em sua obra *A Constituição Aberta*, em que sustenta que “o planejamento e os organismos regionais devem servir de preparação para um Federalismo das Regiões”, ou seja, um federalismo solidário e cooperativo.

Neste sentido, a Constituição de 1988, como

nenhuma outra, inovou a ordem jurídica ao elencar pela primeira vez os objetivos permanentes do Estado brasileiro, em seu artigo 3º, impedindo não só o Poder Público, representado por futuros administradores, legisladores e juizes, de contrair às suas disposições, mas obrigando-os à realização prática de seu conteúdo.

E, alçado à condição de fim nacional supremo, está o dever estatal de pôr cobro às disparidades regionais.

É o que reza a Carta Magna:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;”

Do ponto de vista jurídico, e da melhor tradição hermenêutica do Direito, não é de modo algum casual nem meramente retórico o

fato de a Carta de 88 ter fixado o objetivo estatal de redução das desigualdades regionais, consagrando-o como princípio fundante de nosso ordenamento constitucional.

Os princípios constitucionais fundamentais são normas jurídicas superiores às demais, que gravitam em sua órbita, deles se impregnando de sentido e eficácia.

Em seu *Curso de Direito Constitucional*, o eminente mestre Paulo Bonavides os considera nada menos que “as normas-chave do sistema jurídico, dando unidade de sentido a todo o sistema constitucional, definindo e caracterizando a coletividade política e o Estado ao enumerar as principais opções político-constitucionais”.

“Os princípios constitucionais fundamentais, como o artigo 3º, possuem caráter obrigatório com vinculação imperativa para todos os poderes públicos, ou seja, conformam a legislação, a prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem agir no sentido de concretizá-los. São marcos do desenvolvimento do ordenamento, apontando objetivos e proibindo retrocesso, funcionando como parâmetro essencial para a interpretação e concretização da constituição.”

Deste modo, a superação das disparidades entre regiões brasileiras é, a partir de 1988, não



apenas um comando normativo que integra o corpo da constituição, mas um princípio que a anima como a própria essência e espírito de seu texto.

Ora, no Direito, como em qualquer atividade humana orientada por fins, quem se define por determinado fim presume-se também interessado em prover os meios necessários e suficientes à sua obtenção.

Assim, também a Constituição de 88 estipulou inúmeros mecanismos institucionais tendentes a superar desníveis regionais.

São eles de três tipos: os que atribuem competência formal, os que indicam estratégias operacionais e de articulação interestadual, e os relativos ao financiamento dessas ações.

Para tanto, o artigo 21, IX atribui à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

O artigo 43 requer a articulação das ações federais num mesmo complexo geoeconômico e social, “visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”.

Ainda prevê, por lei complementar, a criação e a composição de organismos regionais de execução de planos de desenvolvimento regional aprovados em coerência com os planos nacionais.

Neste ponto, a constituição elege como instrumento privilegiado de combate à desigualdade regional o instituto do incentivo fiscal, “*verbis*”:

“Artigo 43

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

III isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;”

Nos artigos 151, I e 169, VII, o constituinte de 88 prevê a cooperação entre a União e os



Estados, na forma de repartição de receitas tributárias federais e de sua destinação como fundos para financiar o setor produtivo das Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste (neste caso, o FINOR).

Particularmente ilustrativo, porém, das intenções do constituinte de demonstrar que o princípio da redução do desequilíbrio regional não é para ficar no papel, mas para valer, é o artigo 151, I.

Tal preceito, que limita o poder de tributar da União no sentido de instituir distinções ou preferências fiscais entre as entidades federadas que resulte em detrimento para qualquer delas, admite, por outro lado, a concessão de incentivos fiscais voltados à promoção do equilíbrio socioeconômico entre as diferentes regiões.

Aqui se afirma, com todas as letras, a precedência do interesse da integração regional do país, via superação de desigualdades inter-regionais, até mesmo frente ao direito dos Estados de serem tratados com isonomia fiscal pela União.

E não deve surpreender que assim seja, desde que entendido o princípio da isonomia na forma enunciada por Rui Barbosa, segundo a qual, a verdadeira isonomia não é cega nem uniforme ou aritmética, mas geométrica, proporcional, tratando os iguais igualmente e desigualmente os desiguais, na exata medida em que se desigualam.

Em todo caso, vê-se daí que o instituto dos incentivos

fiscais, longe de serem identificados com privilégios e associados automaticamente à malversação, como certa visão elitista do problema gosta de propagar, é, ao contrário, legitimado e até mesmo sugerido e estimulado pela Lei Maior.

É até, como demonstrado, o principal meio proposto pelo constituinte de 88 para instaurar no país um federalismo de tipo cooperativo, transversal, não a partir de competências estanques, exclusivas, como no modelo americano, mas com interpenetração, competências concorrentes e ajuda mútua entre as regiões, num país como o Brasil, em que tal solidariedade é exigência de uma heterogeneidade socioeconômica e geográfica infinitamente maiores que a prevalente nos Estados Unidos da América.

É de um modelo próprio de federação que o país precisa, correspondendo ao máximo às nossas peculiaridades, o que demanda, além de uma reforma tributária alternativa à presente situação de guerra fiscal entre os estados, também um novo desenho federativo, cujos recortes básicos já estão, em grande parte, esboçados no próprio texto constitucional em vigor: um federalismo de feição cooperativa.

E é precisamente esta a grande virtude de uma idéia como a Sudene, concebida em 1959 e, portanto, antecipando em 30 anos conceitos que só em 1988 ganhariam assento e sede constitucional.

O que a Sudene trouxe de experiência político-institucional realmente nova para a gestão da coisa pública no Brasil não se resume apenas a seus inúmeros êxitos em prol da industrialização do Nordeste, mas foi a de ter sido pioneira dessa idéia de federalismo cooperativo.

Tal idéia assentava-se num sistema de decisões conjuntas entre as instâncias federal e estadual de poder, dado que certos problemas, embora na aparência originados dos estados-membros,

transcendem em muito o mero interesse regional e assumem contornos e relevância a um tempo inter-regional e nacional.

Nem é preciso dizer o quanto isso contraria o frio neoliberalismo oficial, muito mais interessado em reduzir não só o Nordeste mas toda a questão social e das desigualdades regionais em problema setorial, capaz, quando muito, de ser alvo de políticas assistencialistas e fragmentadas.

Tal abordagem reducionista, compartimentada, mesquinha e assistencial do problema nordestino e das disparidades inter-regionais tira a dignidade e a magnitude nacional da questão, a reclamar por sua natureza uma visão integral e integradora.

Mais que extinguir o órgão, é indissociável da perspectiva neoliberal oficial, a tentativa de minimizar a questão nordestina, sua importância no contexto federativo, suprimindo da cena nacional uma instância de deliberação supra-estadual onde eram chamados a deliberar e a reivindicar todos os estados nordestinos, por intermédio de seus governadores.

E, além disso, com ela, também suprimir o instituto do incentivo fiscal, principal mola do modelo de federalismo cooperativo elaborado por Celso Furtado e responsável pela criação de mais de cinco milhões de empregos no Nordeste e, pela pouca industrialização, sob o pretexto de constituir mecanismo de difícil fiscalização e controle.

Na verdade, por trás de todo o farisaísmo oficial, que prefere extinguir o órgão a sanear suas mazelas, está a obediência à surrada cartilha do FMI, de austeridade fiscal para com a dívida social e de prodigalidade do Tesouro quando se trata de saldar a dívida financeira contraída com a agiotagem internacional.

Por tudo isso, foi tão importante o sacrifício da Sudene no altar do FMI.

O verdadeiro alvo de sua

Reprodução da TV Senado



Para os nordestinos, é vital essa transcendência do debate para reviver a Sudene na pureza de sua concepção original

extinção foi a generosa idéia de federalismo cooperativo bem como seu fecundo instrumento do incentivo fiscal, que tantos benefícios trouxe, seja à região nordestina, seja ao debate sobre o tipo de configuração federativa que mais interessa ao País.

Este debate está apenas começando e já se mostra destinado a ganhar, este ano, a cena nacional nas eleições que se avizinham.

Para os nordestinos, é vital essa transcendência do debate para reviver a Sudene na pureza de sua concepção original, como ponta de lança de um federalismo baseado na solidariedade interestadual, supra-regional e suprapartidária, capaz de operar até o milagre do consenso político em seu favor, como o verificado em relação aos presidenciais.

A Sudene vive e há de viver como a melhor tradução institucional da vontade do constituinte de 88 e sua opção pelo federalismo cooperativo.

Ao antecipar no tempo esta formulação da Carta de 1988, a Sudene vê sua sorte profunda-

mente vinculada a este texto constitucional, o da Constituição-cidadã, escrita sob a melhor inspiração democrática e descentralizadora de poder.

Não por acaso, ambas, a Sudene e a Constituição, têm conhecido percalços; uma, a extinção e sua substituição por um simulacro sem alma (a ADENE), e a outra, desfigurada por mais de três dezenas de emendas, em geral de cunho anti-nacional e regressista.

E ambas, pela sua sintonia com o interesse nacional e sua índole compartilhada de resistência à sanha globalizadora do interesse financeiro internacional, merecedoras de todo o nosso apoio no esforço de preservá-las em sua versão mais autêntica.

Carlos Wilson, 52, é senador pelo Estado de Pernambuco. Foi vice-governador, governador do Estado e deputado federal por duas legislaturas, além de Secretário Nacional de Irrigação. Atualmente ocupa a Primeira Secretaria do Senado.

