

ORGANISMOS REGIONAIS E FEDERALISMO BRASILEIRO

Roberto Gerson Gradvohl ()*

RESUMO: No presente trabalho, o autor expõe, sucintamente, a evolução do federalismo brasileiro, analisando, de modo particular, os efeitos da intervenção do poder federal na vida econômica do Nordeste brasileiro, região que encerra, com maior expressividade, as situações típicas da sua análise. No seu entendimento, as desigualdades e o tratamento diferenciado para a promoção do desenvolvimento das regiões atrasadas requerem o estabelecimento de instituições de desenvolvimento regional que permitam uma intervenção direta do Governo Central, preservando-se, porém, políticas que não anulem ou diminuam o esforço local. Essa forma particular da intervenção da União nos interesses estaduais atribui ao federalismo brasileiro uma vocação nitidamente regionalista. Lembrando que o esquema de desenvolvimento apoiado em organismos regionais, no Brasil, iniciou-se com a Constituição de 1946. Entende o autor que, no caso particular do Nordeste, os resultados das ações desses organismos podem ser considerados satisfatórios, com elevado crescimento do PIB regional e da renda "per capita", embora reconheça que não se tenham verificado reduções nas desigualdades entre as regiões pobres e ricas do País. Desse modo, defende a idéia de que se deve procurar um modelo de desenvolvimento que associe a exploração das potencialidades da Região à obtenção de resultados mais amplos em termos de aumento de emprego e diminuição da pobreza, pois elevadas taxas de crescimento global não representam bem-estar da comunidade. Ao lado da carência de recursos próprios dos Estados nordestinos, verifica-se que os programas federais de intervenção na Região são incapazes de atender à magnitude da problemática regional. Por isso, recomenda o autor que as idéias e programas precisam ser implementados com instrumentos e recursos adequados, sem o que não será possível corrigir as desigualdades regionais. A autonomia regional para planejar praticamente não existe. Os organismos regionais sofrem restrições financeiras. O planejamento nacional, seja a nível setorial ou global, tem condicionado o planejamento regional, tornando quase inócua a atividade de planejar nas regiões. A ação do Governo Federal na região deveria estar voltada para um modelo de desenvolvimento mais empregador, mais interiorizador e mais integrador, dando-se ênfase especial à exploração das potencialidades da pequena empresa rural e urba-

(*) Superintendente Financeiro do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

na, bem como da iniciativa local. O autor considera também indispensável o fortalecimento dos organismos regionais, como o BNB e a SUDENE, no Nordeste, e defende a canalização permanente de recursos da União para viabilizar os programas aprovados, enfatizando a importância da questão política como meio de garantir a participação dos estados-membros nas decisões que interfiram nos seus destinos.

APRESENTAÇÃO

O trabalho que se segue representa conceitos e proposições absorvidos pelo autor ao longo de sua atividade profissional, vinculada a instituições de desenvolvimento regional.

O pressuposto básico adotado em nossa linha de raciocínio é o de que a diversidade regional existente no Brasil determinou, no processo histórico, um peculiar comportamento do Governo Federal como tentativa de intervir nas disparidades que a divisão nacional do trabalho, aliada a outros fatores naturais, tem acarretado. Este comportamento evoluiu através dos tempos, vindo a se expressar de forma mais objetiva com a criação de organismos regionais cuja função seria a de operacionalizar os dispositivos institucionais que orientam a intervenção do poder federal na vida econômica dos estados.

Nessa perspectiva, estamos diante de uma importante questão relacionada à compreensão do federalismo brasileiro, qual seja, a do papel e dos limites do *Governo Federal diante da fragilidade de certas unidades federativas*, cujo padrão de desenvolvimento se encontra muito aquém de outras, onde a economia é mais dinâmica.

O Nordeste Brasileiro, por suas características históricas e estruturais, porta-se como o palco mais expressivo das contradições dessa questão. Abrigando um contingente que representa 30 por cento da população brasileira, ostentou, nas últimas décadas, situações verdadeiramente conflitantes quando se comparam indicadores do crescimento econômico ao estado de "pobreza absoluta" em que se encontram consideráveis parcelas da sua população. Nada obstante, conta o Nordeste com expressivos organismos de caráter regional para execução das políticas nacionais de desenvolvimento econômico e social.

Essa constatação é, por si mesma, eloquente para sugerir que não se

pode tratar das relações federativas sem uma criteriosa avaliação do papel e dos resultados da ação federal que vem sendo executada a nível regional. O trabalho que ora apresentamos consiste numa abordagem bastante sucinta, é verdade, mas que pretende ser objetiva ao focar apenas alguns aspectos mais relevantes da questão. Insistimos, no entanto, em dar prioridade à problemática nordestina por considerarmos que essa região encerra, com maior expressividade, as situações típicas que desejamos analisar, além de representar o centro principal do nosso interesse técnico-profissional.

Para desenvolvimento do trabalho fazemos, a título de introdução, um apanhado das medidas institucionais que influíram, direta ou indiretamente, para a tendência regionalista da ação governamental e arriscamos, de leve, algumas considerações sobre os seus efeitos mais imediatos. No tópico seguinte procuramos focar, com dados mais objetivos, aqueles fatores que consideramos obstáculos a uma conquista mais satisfatória dos objetivos do desenvolvimento.

Sob o título "Objetivos Regionais para o Nordeste", fazemos a indicação de medidas consideradas na comunidade técnica regional como as mais adequadas aos interesses do desenvolvimento dos Estados que compõem a Região. É evidente que a adoção dessa ou daquela medida de forma espacializada, deveria atender a critérios mais detalhados de elegibilidade. No entanto, o que se pretende destacar é a necessidade de se apontar como solução para os problemas intra-regionais a adoção de medidas geradas também internamente. Equivale dizer que, a nível regional, os órgãos vinculados à administração federal devem ter maior poder de decisão no que diz respeito à concepção e execução de programas. Desse modo, as propostas de federalismo regional ou outras propostas para fortalecimento das relações federativas não podem dispensar medidas mais significativas e consistentes quanto ao desenvolvimento sócio-econômico das regiões menos favorecidas do Brasil. Este pensamento procuramos detalhar no item 4 (quatro) do trabalho.

Para encerrar, ficam relacionadas as conclusões que nos pareceram mais conseqüentes em face da posição que adotamos na convicção de que não esgotamos o assunto, nem expressamos a última palavra. Sentimo-nos, apenas, como tendo dado os primeiros passos na abordagem de um problema complexo em si mesmo.

1 – INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de uma região pobre exige, quase sempre, um tratamento diferente, em face de as forças adversas no círculo vicioso da pobreza funcionarem em detrimento das regiões marginais. A promoção do desenvolvimento de uma região atrasada tem de ser, assim, objeto de uma ação efetiva e contínua durante um longo espaço de tempo e não sob as livres forças da oferta e da procura que aumentam as distorções econômico-sociais. Para isso são exigidos recursos e talentos em níveis mínimos, abaixo dos quais os resultados geralmente são pequenos e pouco significativos.

Ao contrário do que comumente se pensa, dada a quase sempre modesta ação política de seus representantes, a transferência deliberada de recursos para uma região pobre é pequena, o que se deixa notar por falta de uma contabilização global de entradas e saídas de recursos.

As desigualdades e o tratamento diferenciado para promoção do desenvolvimento das regiões atrasadas requerem o estabelecimento de instituições de desenvolvimento regional, que permitam uma intervenção direta do Governo Central, bem como a existência de políticas nacionais que não anulem ou diminuam o esforço local.

O esquema de desenvolvimento apoiado em organismos regionais, no Brasil, iniciou-se com a Constituição de 1946, criando-se então as primeiras autarquias e sociedades de economia mista voltadas para problemas regionais. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), antiga IFOCS, a Comissão do Vale do São Francisco, hoje CODEVASF, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, hoje SUDAM, a SUDECO, a SUDESUL, a SUDENE, o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco da Amazônia, dentre outros, constituíram os instrumentos de ação que o Governo Federal passou a contar a partir de então, em seu trabalho de intervenção regional. Assim, por disposição constitucional de 1946, ao estabelecer uma ajuda financeira nunca inferior a 3 por cento da receita tributária, consolida-se a política regional, em continuidade à política de ajuda do Governo do Presidente Epitácio Pessoa, em 1919, em que se definiu, por ato legislativo, a aplicação de 2 por cento das rendas da União em obras de irrigação, no Nordeste. A institucionalização dessas formas de intervenção do Governo Federal na economia regional decorre, no entanto, de um processo histórico que tem origem nas constituições de 1891, 1934 e 1946. Sobre o assunto, Bonavides¹ menciona texto da constituição de 1891 em que se diz: "Incumbe a cada estado prover, a expensas próprias as necessidades de seu governo; a União,

porém, prestará socorros ao estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”.

Na opinião do autor, situam-se aí as bases para o aparecimento de “organismos poderosos” (SIC) regionais que iriam repercutir na natureza do federalismo brasileiro. Dáí para o Decreto Legislativo n. 7.619, de 1897, que instituiu a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), foi um passo rápido, não obstante a “Circular” do Ministério da Justiça do Governo Brasileiro encaminhada aos governadores, lembrando-lhes os limites constitucionais da ajuda federal.

Já na Constituição de 16 de julho de 1934, a defesa contra os efeitos da seca passa a ser competência privativa da União, em caráter permanente, verificando-se, portanto, uma responsabilidade direta do Governo Federal restrita ao Nordeste. Essa intervenção da União será expandida com a constituição de 1946 às demais regiões brasileiras criando-se os mecanismos institucionais já referidos.

Além da tarefa que normalmente executam, aquelas instituições são importantes instrumentos de conscientização, participação e capacitação do homem local no esforço de desenvolvimento de sua própria região, o que é de alta validade do ponto de vista político e administrativo.

Essas instituições regionais de desenvolvimento têm-se destacado como um importante fator para a expansão, modernização e consolidação de ações voltadas para o planejamento e pesquisa sobre os problemas e possibilidades regionais e o apoio às iniciativas empresariais e formação de infra-estrutura.

Os organismos regionais como agências de desenvolvimento e sendo, portanto, eles próprios, agentes de mudanças, enfrentam um permanente desafio de manter uma posição de vanguarda e liderança. Esta liderança que é, ao mesmo tempo, uma justificativa para a própria existência desses organismos, tem que conviver em um ambiente de crescente descrença na ação governamental.

Essa forma particular de intervenção da União nos interesses estaduais atribui ao federalismo brasileiro uma vocação nitidamente regionalista. Caso que se expressa com grande ênfase quando se destaca desse contexto o Nordeste e seus organismos federais de desenvolvimento.

Dentre eles, merece menção a SUDENE, que iniciou no Nordeste uma

nova política voltada para o desenvolvimento e não somente para o combate às secas, encerrando um período de interferência setorializada e de caráter assistencialista. No que pese às críticas que possam ser feitas ao seu desempenho, a SUDENE representa um marco inquestionável do regionalismo de intervenção federal.

No caso do Nordeste, os resultados das ações dos organismos regionais poderiam ser considerados satisfatórios, com elevado crescimento do PIB regional e da renda "per capita", embora não se tenham verificado reduções nas desigualdades entre as regiões pobres e ricas do Brasil.

De acordo com dados da SUDENE, o produto regional, no período de 1961 a 1980, cresceu a uma taxa anual média de 6,9 por cento, que consubstancia o pobre desempenho agrícola de 3,6 por cento ao ano, em média, e o excelente resultado do moderno setor industrial do Nordeste que alcançou crescimento médio de 8,9 por cento ao ano, constituindo-se o centro dinâmico da economia regional.

Todo o esforço despendido a essas elevadas taxas de crescimento não foi, no entanto, suficiente para reduzir os níveis de desemprego na Região, bem como absorver a mão-de-obra que anualmente aflui ao mercado de trabalho, e os migrantes do meio rural.

A renda "per capita", embora tenha crescido substancialmente, atingindo 800 dólares, em 1980, relativamente continuava a representar 42 por cento da renda "per capita" nacional, mantendo a desigualdade entre o Nordeste e o País.

Segundo estudos recentes da Comissão Interministerial do Projeto Nordeste, que avalia as ações do setor público na Região e formula política para o seu desenvolvimento, o mais grave é o problema da pobreza absoluta. No Nordeste, não obstante a intervenção deliberada da União, nos últimos 25 anos, após a criação da SUDENE, estima-se que 78,9 por cento das pessoas com 10 anos e mais percebam renda média inferior a um salário mínimo. Como resultante constata-se a evidente pobreza do homem e os consequentes problemas sociais.

Em períodos de chuvas regulares, os empregados agrícolas e pequenos produtores são capazes de gerar a sua própria subsistência. Com a seca, o trabalho desaparece e a renda cai, tornando-se imperiosa a ajuda governamental através de seus programas de emergência para dar emprego e mantê-los

em suas terras, sem emigrar para o meio urbano, ensejando o crescimento das cidades e aumentando os problemas urbanos.

Desde a constituição de 1891, há quase 100 anos, o Poder Central vem investindo no combate às secas e há meio século conta com organismos regionais para promover o desenvolvimento regional. Os efeitos dessa política são evidentes na região Nordeste, nos campos do transporte, comunicação e acumulação de água, mas pouco notáveis na superação da pobreza.

O Governo, então, tem de dirigir a política de intervenção federal naquela Região, de forma a reduzir a pobreza absoluta rural e urbana e aumentar o mercado interno, visando ao desenvolvimento do Nordeste.

Diante disso, avultam como da mais alta prioridade as políticas e programas que contribuam para um processo de desenvolvimento com um ritmo e estilo que tornem o setor rural menos liberador de mão-de-obra e o setor urbano mais absorvedor com um sentido de melhor distribuição espacial e social dos benefícios advindos do esforço de fortalecimento da economia regional.

Na verdade, o que se deve procurar é um modelo de desenvolvimento que associe a exploração das potencialidades da Região com a obtenção de resultados mais amplos em termos de aumento de emprego e diminuição da pobreza, pois, como se viu, elevadas taxas de crescimento global não representam bem-estar da população.

2 – OBSTÁCULOS DO DESENVOLVIMENTO

Uma avaliação mais objetiva dos efeitos decorrentes da “tendência” regionalista, atribuída ao federalismo brasileiro com especial ênfase a partir da Constituição de 1946, passa, necessariamente, pela consideração de fatores determinantes de caráter econômico.

De modo sucinto, os óbices a melhores resultados desses organismos regionais decorrem das próprias limitações do estágio de desenvolvimento das áreas onde atuam e da crescente escassez de recursos. Com efeito, no Nordeste, verifica-se entrada líquida^(*) negativa de recursos (1960 a 1966), positi-

(*) Revista Econômica do Nordeste, v. 10, n. 2, abril/junho 1979 – Calculada pela Despesa menos Receita da União, Transferências, Incentivos Fiscais, Subsídios via Crédito, Evasão Tributária Federal e Estadual.

va (1967 a 1972), negativa (1973 a 1974), positiva (1975), com saldo líquido, de 1960 a 1975, de pouco mais da metade dos resultados de 1975 (361/655 milhões). Com relação à Administração Descentralizada, de acordo com dados(*) da FGV, o total geral da despesa da União no Nordeste, a preços de 1980, evoluiu, no período 1970/75, de Cr\$ 470 bilhões para Cr\$ 1.051 bilhões, porém a participação relativa da Região reduziu-se de 15,3 para 12,8 contra 67 por cento, em média, no Sudeste, naquele período.

As causas apontadas para essa perda de recursos, segundo Rebouças⁽⁷⁾, são as seguintes:

“a) Saldos negativos entre 1960-66:

- i) à pouca expressão das transferências intragovernamentais e dos incentivos fiscais;
- ii) ao negativo efeito do imposto inflacionário;
- iii) ao grande peso da drenagem de recursos através do comércio triangular.”

“b) Saldos positivos entre 1967-72:

- i) nível recorde de entrada de fundos de participação (em proporção ao produto interno);
- ii) alta expressão das liberações do sistema 34/18;
- iii) baixa drenagem de recursos devido ao comércio triangular”.

“Deve-se registrar que esse resultado positivo ocorreu no período de excepcional desempenho da economia brasileira, quando o Governo Federal, em situação financeira mais favorável, resolveu dar atenção significativa ao Nordeste, grandemente motivado pela repercussão das secas de 1966, 1970 a 1972”. Mesmo assim o PIB regional não representou mais que 12,8 por cento do PIB nacional.

c) Saldos negativos após 1972:

- i) no irrisório saldo líquido da Política Orçamentária do Governo Federal (despesa menos receita) — de 5,5 por cento do PIB regional em 1962 e 5 por cento em 1967 para menos de 1 por cento após 1971;
- ii) grande evasão tributária federal;
- iii) ao recrudescimento da drenagem do comércio triangular.

(*) Vide Quadro 01.

Observe-se que, desde 1967, os Fundos de Participação têm passado a suprir parte da deficiência do saldo de despesa menos receita da União no Nordeste. Note-se, ainda, que o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo Especial, reunidos, têm valor total aproximadamente igual à evasão de recursos decorrentes da sistemática do ICM(*) conforme as estimativas já apresentadas.

Rebouças assinala ainda, a intervenção da União nos Estados ao conceder incentivos na promoção de exportações, sem compensar as unidades federadas pela perda de receita do ICM decorrente da comercialização desses produtos.

A participação relativa do Nordeste na arrecadação do ICM evoluiu de 9,47%, em 1974, para 13,28%, no último ano de 1983, enquanto que na região Sudeste passou de 67,9%, em 1974, para 59,9%, em 1983, devendo-se, basicamente, à alteração na sistemática de arrecadação inter-regional do tributo. Acrescentando-se os valores do Fundo de Participação dos Estados, a participação do Nordeste, em 1983, sobe para 17,3% enquanto a da região Sudeste se reduz para 54,9% do total da receita nacional.

A concessão de incentivos não se restringe ao ICM. Mesmo as transferências do FPE e FPM, calculadas sobre a receita tributária líquida, ou seja, deduzidos os incentivos dados pelo Governo Federal, são sensivelmente reduzidos de forma unilateral, sem compensações aos estados e municípios pelas perdas decorrentes.

Ao lado da carência de recursos próprios dos Estados nordestinos, verifica-se que os programas federais de intervenção na Região são incapazes de atender à grandeza do problema regional. As ações do Governo, principalmente no desenvolvimento rural e na irrigação, embora resultem proveitosas,

(*) Vazamento de ICM estimado em 41 por cento da receita própria dos Estados do Nordeste. FPE e FE, por outro lado, têm representado menos de 40 por cento da receita própria. A conclusão é que estas transferências têm servido somente para compensar as distorções do sistema tributário vigente. Ressalte-se, porém, que nos últimos anos alterações foram feitas nos percentuais de participação desses fundos melhorando sua posição em relação à receita dos estados. Entretanto essas vantagens têm sido parcialmente anuladas por uma característica própria do ICM, ou seja, é maior nos estados industrializados, principalmente pelas grandes empresas ali localizadas que determinam fortemente a eficácia da arrecadação do ICM. O ICM é um tributo, no Brasil, francamente benéfico para estados produtores e fatal para regiões essencialmente consumidoras.

são pequenas, intermitentes e às vezes ineficazes, geralmente por falta de recursos. Muitos programas, pouco dinheiro, pesadas estruturas burocráticas tornam o esforço regional parcialmente sem efeitos significantes na solução dos problemas, evidenciando a necessidade de uma reformulação nas estratégias do desenvolvimento regional.

O esforço que vem sendo feito pelos organismos regionais em função de agentes catalizadores na produção e difusão de programas em diversas áreas estratégicas para o desenvolvimento da Região pode contemplar não só a promoção de empreendimentos econômicos importantes, mas, também, dar uma contribuição significativa para uma melhor distribuição social e espacial do desenvolvimento, através do apoio a atividades mais empregadoras, de mão-de-obra ou que fortaleçam a economia das áreas interioranas, permitindo à Região o desenvolvimento de uma política autônoma e singular, própria para a solução de seus problemas.

As idéias e programas precisam, contudo, ser implementados com instrumentos e recursos adequados. Para corrigir as desigualdades regionais, principalmente "tudo do peculiar interesse da Região", os organismos regionais, dentro do espírito de causa comum que invade e caracteriza uma Região, estão a depender, no momento, de uma vinculação ao planejamento nacional nas diretrizes gerais e uma autonomia regional ao definir caminhos, inovar, fazer o diferente para atender uma área diferente.

O planejamento regional e as pesquisas já permitem aos organismos regionais uma cobertura bastante significativa dando-lhes a orientação necessária para conduzir o processo de desenvolvimento regional.

Por outro lado, a autonomia regional para planejar, praticamente inexistente, principalmente nesses períodos de crise. Os organismos regionais sofrem restrições financeiras, em suas despesas de investimentos e custeio, e são absolutamente contidos no uso de suas capacidades de endividamento. Assim não só os recursos orçamentários escasseiam, como se torna cada vez mais difícil conseguir créditos.

Em reforço a essas afirmações pode-se verificar, no estudo da evolução real da receita da União e dos recursos que seriam destinados ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. se o Fundo das Secas ainda estivesse em vigor (0,8 por cento da Receita), a perda de Cr\$ 1,069 trilhão, no período de 1967, ano em que foi extinto o Fundo por disposição constitucional, até 1983. (Vide Quadro 3). Tendência semelhante pode ser confirmada com relação aos incentivos

fiscais do FINOR, que, em apenas duas décadas, foram reduzidos a 28 por cento do valor inicial, representando perdas potenciais de aproximadamente Cr\$ 9,2 trilhões. (Vide Quadro 4).

O planejamento nacional, seja a nível setorial ou global, em seus propósitos de dar prioridade ao setor externo e ao combate à inflação, tem condicionado o planejamento regional, tornando quase inócua a atividade de planejar nas regiões.

Assim, dentre outras limitações, a subordinação a programas da União, em razão dos recursos federais disponíveis para esses programas, tem dificultado uma ação mais efetiva dos organismos regionais e dos estados.

3 – OBJETIVOS REGIONAIS PARA O NORDESTE

Na reflexão atual dos estudiosos do problema regional percebe-se, de modo geral, que, para se obterem melhores resultados na política de intervenção do governo no Nordeste, devem-se buscar reduções nos níveis de pobreza e aumento de emprego. As políticas e programas com essa finalidade podem-se expressar através de diversas modalidades de intervenção no processo de desenvolvimento, no âmbito global e setorial, e com expectativas de resultados em prazos diferentes, podendo referir-se às atividades produtivas rurais e urbanas, aos setores formal e informal, ao mercado de trabalho em si, a políticas monetária, fiscal e cambial etc.

No setor rural, onde o sistema cooperativista deve receber toda ênfase, caberia destacar as ações relacionadas com o desenvolvimento rural integrado, industrialização rural e adoção de tecnologias agrícolas adequadas ao clima nordestino e que contribuam para a elevação da produtividade e estabilidade agropecuária. Maiores possibilidades de geração de renda e emprego serão levadas às comunidades do interior, proporcionando-lhes, com essas medidas, mais dinamismo e menos instabilidade frente aos ciclos climáticos.

Com relação ao setor urbano, o esforço deve ser no sentido de elevar o ritmo de crescimento do setor industrial, com ênfase nas tecnologias absorvedoras de mão-de-obra, consideradas as potencialidades de mercados e os efeitos laterais desses projetos, inclusive os complexos industriais, já previstos para a Região. Tratamento diferenciado de ação, com esquemas diferenciados, deve ser dado às cidades de menor porte no interior, notadamente com base na pequena e média empresa, com o objetivo de promover uma industrialização melhor desenvolvida espacialmente, promover a iniciativa

local e, principalmente, aumentar a vinculação entre agricultura e indústria, estimulando a modernização do setor rural e explorando possibilidades de rendas e emprego que ficariam despercebidos e inaproveitados em um modelo de concentração nas cidades maiores. A organização do setor informal (indústria e serviços) e a elevação de sua produtividade devem também ser objeto de atenção especial, dada a sua contribuição ao emprego bem como ao tratamento de mão-de-obra para estágios posteriores de industrialização.

Na área social, a conjugação da qualidade de vida e o trabalho devem ser buscados com programas de orientação social, como saúde, educação, nutrição, habitação popular, transporte urbano e atividades econômicas, de modo a garantir ao homem do campo as mesmas facilidades do meio urbano.

A ação direta do Governo Federal na Região, através de seus organismos regionais, assume relevância também, neste contexto, na medida em que o poder central se mostra cada vez mais presente no Nordeste. O enfoque deve ser positivo e criativo e não defensivo e assistencial. Não se trata simplesmente de distribuir renda, mas de promover desenvolvimento para a maioria, de criar empregos produtivos, que é a forma mais adequada de valorização social do homem. Dever-se-á levar em conta, naturalmente, o fato de estar uma Região dentro do País, portanto, sem barreiras protecionistas e que, por isso, tem de ser competitiva. A idéia é, enfim, examinar possibilidades de criar, operacionalizar e implantar estratégias para estimular e promover o desenvolvimento nas áreas ou faixas sociais mais carentes, melhorando as condições de emprego e renda de parcelas crescentes da população.

Em síntese, os objetivos da ação do Governo Federal nas regiões, especialmente no Nordeste, estariam voltados para um modelo de desenvolvimento mais empregador, mais interiorizador e mais integrador, com ênfase na exploração de potencialidades de pequena empresa rural e urbana e da iniciativa local, e com atenção especial ao aumento da produtividade e à redução da vulnerabilidade da economia da zona semi-árida.

4 – AS PROPOSTAS DE FEDERALISMO REGIONAL

Assim pode-se verificar, pelo menos ao nível das intenções, a consciência da importância das políticas regionais no federalismo brasileiro ao promover e criar centros ou pólos de desenvolvimento que deveriam garantir e assegurar a própria sobrevivência da Federação. A presença do poder central nos estados e regiões mais pobres é indispensável para permitir o

equilíbrio do sistema, evitando um domínio dos mais fortes sobre os mais fracos, ficando a dever uma definição mais precisa de uma estratégia regional. Dentre as soluções conhecidas citam-se as teses dos Professores Paulo Bonavides e Francisco José Rodrigues. O primeiro propõe uma quarta instância de poder do Estado Federado, com “o Federalismo das Regiões, única fórmula, no pensamento cientista, de evitar de futuro a alternativa escura do Estado Unitário”. . . O professor Rodrigues, por sua vez, sugere a partir de uma Assembléia Nacional Constituinte uma revisão do Federalismo Brasileiro, criando-se Repúblicas Regionais, com a Federação não mais formada pelos Estados, mas constituída pela Repúblicas, dando origem a uma República Confederada.

Em qualquer das proposições que venham a se consolidar como estratégia para o fortalecimento do federalismo, alguns elementos básicos devem ser colocados em foco. Em princípio, a se manter a chamada “vocação regionalista” do federalismo brasileiro, por força das peculiaridades regionais, questões de ingerência do poder público devem ser repensadas, considerando-se como requisitos mínimos:

4.1 – Defini o precisa da divisão de competência entre os diferentes níveis de Governo, que se traduza em maior autonomia aos Estados e Municípios, de modo que:

- a) Ao Governo Federal, além da segurança do País e das relações exteriores, caberia a responsabilidade pelo Planejamento Geral das ações governamentais, a nível nacional, pela política econômica, visando ao crescimento,   equidade social, ao aumento do emprego e   redução das desigualdades regionais, fortalecendo seus organismos regionais, como a SUDENE e o BNB, no Nordeste; e, finalmente, pelo atendimento de bens e serviços de caráter prioritário nacional, como o combate às calamidades, secas ou enchentes, campanhas de vacinação etc;
- b) Ao Governo Estadual caberia o Planejamento e Coordenação Estadual no atendimento dos bens e serviços públicos no Estado, tendo autonomia para legislar e prover, nos limites estaduais, sobre o suprimento das necessidades de bens e serviços.
- c) Ao Governo Municipal seria dada autonomia para legislar supletivamente   União e aos Estados sobre a provisão de limites jurisdicionais, como legislar autonomamente sobre a sua própria organização.

4.2 — Descentralização de ações governamentais mediante transferência de encargos e responsabilidades no provimento de bens e serviços públicos aos níveis local e regional, mediante :

- a) Transferência para os Estados e Municípios das tarefas de execução de serviços públicos nos setores de educação, saúde, assistência social e transportes, ficando com a União a responsabilidade de fixar as diretrizes globais, respeitadas as peculiaridades locais;
- b) Transferência aos Estados da competência de arrecadação do imposto sobre Serviços de Transporte, Taxa Rodoviária Única, e o Imposto sobre Minerais. O produto da arrecadação da TRU referente a automóveis e utensílios leves seria destinado aos municípios, pois são as cidades as mais afetadas pela poluição ambiental e desgastes físicos de suas artérias urbanas;
- c) Compensar os Estados pelas eventuais isenções do ICM na execução da política econômica global;
- d) Indenizar os Estados e Municípios pelas reduções do FPE e FPM decorrentes de isenções do IPI e IR concedidos no interesse da consecução de objetivos econômicos nacionais.

4.3 — Aperfeiçoamento do Sistema Eleitoral, a ensejar às comunidades efetiva garantia de representatividade, através da implementação do voto distrital misto.

4.4 — Aumentar as quotas dos fundos de participação dos Estados e Municípios e o Fundo Especial e do produto da arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos.

4.5 — Fortalecer os bancos regionais restituindo-lhes recursos estáveis como os que contava o BNB, oriundos do Fundo das Secas (0,8 por cento da receita tributária nacional) de que tratava o artigo 198 da Constituição Federal de 1946, transformando esses bancos em agentes diretos do Governo Federal nas regiões. Os bancos oficiais federais contariam com recursos para, com prioridade, dar:

- a) apoio financeiro às cooperativas para repasse de crédito ao pequeno produtor;

- b) apoio à difusão das tecnologias entre os agropecuaristas, com ênfase na propriedade de tamanho familiar, procurando assegurar o suprimento de água para consumo e produção em condições de maiores produtividade e estabilidade;
- c) apoio à produção e comercialização de sementes selecionadas;
- d) apoio à pesquisa de tecnologia adequada ao Semi-Árido;
- e) apoio à industrialização rural, promovendo estudos de oportunidades de investimentos em comunidades do interior e áreas prioritárias (uso de matérias-primas vegetais, animais e minerais, produção de equipamentos agrícolas, insumos agrícolas, etc.), bem como assistência técnica em cooperação com órgãos especializados, inclusive apoio à comercialização interna e exportação;
- f) apoio a cidades interioranas vinculadas a programas de desenvolvimento rural, financiando serviços e infra-estrutura econômica e social;
- g) apoio à pequena e média empresa, com recursos oriundos dos fundos de investimento;
- h) apoio a microempresas, através da rede de bancos estaduais, cooperativas e associações;
- i) apoio aos complexos industriais da Região;
- j) apoio à pesquisa tecnológica industrial e difusão das tecnologias, assim como participação em investimentos pioneiros para uso das novas tecnologias.

4.6 — Fortalecer, política e juridicamente, as Superintendências Regionais de Desenvolvimento, conferindo-lhes poderes para elaborar e coordenar planos, programas e projetos, particularmente do setor público. Assim, se ressuscitariam dispositivos legais anteriores de obrigatoriedade e o caráter normativo dos planos estratégicos regionais.

4.7 — Visando a uma administração regional, torna-se imperioso o fortalecimento do Conselho Deliberativo das Superintendências, integrado pelos Governadores dos Estados da Região e organismos regionais com atuação

na área. Esse Conselho administraria todos os recursos destinados às regiões, inclusive um percentual de recursos obrigatoriamente reservados a elas, por um prazo não inferior a 20 anos e que deve ser referido aos orçamentos anuais da União. Objetiva-se, portanto, dispor, com respaldo legal, de uma dotação segura de recursos financeiros, para a condução e manutenção de um esforço intensivo, sistemático e de longo prazo, pela transformação regional no sentido que se pretende.

4.8 – Promover uma reestruturação fundiária, de modo a desconcentrar latifúndios não explorados e modular minifúndios deficitários. O trabalho se iniciaria nas áreas de tensão social e nas terras mais férteis, de modo a assegurar o equilíbrio social necessário e permitir o alcance de maiores índices de produtividade e sucesso.

4.9 – Estender à pequena e média empresas das regiões os benefícios de incentivos fiscais, especialmente os dos fundos de investimentos regionais e setoriais (FINOR, FINAM, Fiset), destinados a promover pequenos empreendimentos privados, com o apoio dos agentes financeiros do Governo Federal em cada região.

4.10 – Dar prioridade a pesquisas voltadas para o desenvolvimento de matérias-primas regionais e o desenvolvimento de processos absorvedores de mão-de-obra combinados com poucas unidades de capital.

5 – CONCLUSÕES

Parece não haver dúvidas do papel dos organismos regionais no federalismo brasileiro: interromper, em nome da União, o agravamento e ampliação dos bolsões de pobreza, especialmente no Nordeste do Brasil, na condição de responsáveis constitucionais pela ação do Governo Federal, visando reduzir as disparidades regionais para atingir os resultados propostos pelo Planejamento Nacional do Desenvolvimento.

Com efeito, a Constituição de 1946 estabeleceu o plano de secas do Nordeste (Art. 198), o plano de valorização da Amazônia (Art. 199) e o plano de aproveitamento do rio São Francisco (Art. 29 – Disposições Transitórias), visando ao equilíbrio federativo através da promoção do desenvolvimento de regiões mais atrasadas. Posteriormente esses dispositivos foram substituídos por legislação ordinária que vem sendo aprimorada nas últimas décadas.

A ação desses organismos regionais precisa, entretanto, de reformulação

de natureza legal, econômica e política, reforçando-se o seu poder de representatividade das unidades estaduais em face do apoio que o Governo Federal deverá conceder às regiões.

O reconhecimento da política regional pela Constituição e a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento das regiões, e não para as regiões, obrigatoriamente aprovados pelo Congresso Nacional, parecem ser medidas indispensáveis à concretização da União Nacional. .

A destinação permanente e contínua de recursos da União para os programas regionais, com percentuais orçamentários fixos, garantindo durante um longo período uma ação deliberada e não deixando a região ao sabor do livre jogo das forças de mercado, que tendem a alargar as distâncias regionais, seria o instrumento financeiro no aperfeiçoamento do Federalismo Brasileiro, no que respeita às regiões.

Finalmente a questão política em que a participação dos estados nas decisões sobre o destino das regiões terá de ser fortalecida a favor de uma efetiva vontade política da consciência nacional em desenvolver as regiões mais pobres do Brasil.