

# A Região na Constituição Brasileira\*

*Jorge Fernando de Santana* \*\*

## I — As Regiões Subsistem: Registro de Fatos

Sob a influência de algumas variantes do Materialismo Histórico e de certas correntes políticas de visão imediatista ou de apelo populista, muitos entre nós torcem o nariz e dão de ombros — quando não reagem duramente — a qualquer referência a "questões regionais". Tudo se passaria como se, por um lado, o avanço do modo de produção capitalista houvesse dissolvido as regiões brasileiras e convertido o espaço nacional numa pasta homogênea, ou, por outro lado, como se região fosse apenas sinônimo de ultrapassado conservadorismo, de modo que, nos dois casos, estaríamos diante de uma detestável alienação.<sup>1</sup>

---

\* ) Trabalho apresentado no 1º Seminário Nordeste na Conjuntura Nacional, promovido pelo Mestrado em Economia da Universidade Federal da Paraíba, realizado em Campina Grande - Paraíba, nos dias 6 e 7 de maio de 1991.

\*\* ) Técnico da SUDENE.

1) Uma leitura apressada de Francisco de Oliveira, *Elegia para uma Re(li)gião, Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987, pp. 27-28), tem levado a posições desse tipo. Num dos trechos marcantes do seu livro, o autor escreveu: "privilegia-se aqui um conceito de região que se fundamenta na especificidade da reprodução do capital nas formas que o processo de acumulação assume, na estrutura de classes e do conflito social em escala

Sou daqueles que ainda creêm primeiro nos fatos e, só depois, nos argumentos. Pois os fatos me dizem que regiões não somente persistem, no Brasil, como são nitidamente percebidas e explorados por distintos atores sociais. Vejamos alguns fatos.

**Fato número 1.** Tão logo fora anunciada, em maio de 1988, a "nova política industrial brasileira", praticamente centrada em incentivos, o Presidente da FIESP propôs ao Superintendente da SUDENE a criação de estímulos especiais para a absorção, pelo Nordeste, das máquinas, equipamentos e instrumentos descartados pelas empresas do Sudeste, que seriam modernizadas. "Claro", dizia ele, "a tecnologia atual já não nos serve, mas ao Nordeste, com aquele enorme contingente de mão de obra desocupada, ela ainda será de grande serventia; a SUDENE prestaria, assim, um real serviço à Região e ao País". Nesse modo de ver, as regiões, conquanto integrando um mercado nacional verticalizado, subsistem, na sua funcionalidade.

**Fato número 2.** Estarrecido com o grande número de graves erros médicos no Estado, o Vice-Presidente do Conselho Regional de Medicina de São Paulo sugeriu uma dura providência: os concluintes dos cursos médicos, à semelhança do que acontece com

---

mais geral. Desse ponto de vista, podem e existem "regiões" em determinado espaço nacional, tanto mais determinadas quanto sejam diferenciados os processos assinalados, e, no limite, conforme já se sugeriu anteriormente, num sistema econômico de base capitalista, existe uma tendência para a completa homogeneização da reprodução do capital e de suas formas, sob a égide do processo de concentração e centralização do capital, que acabaria por fazer desaparecer as "regiões", no sentido proposto por esta investigação. Tal tendência quase nunca chega a materializar-se de forma completa e acabada, pelo próprio fato de que o processo de reprodução do capital é por definição desigual e combinado, mas em alguns espaços econômicos do mundo capitalista, de que talvez a economia norte-americana seja o exemplo mais completo, é inegável o grau de homogeneização propiciado pela concentração e centralização do capital, de forma a quase borrar por inteiro as diferenças entre os vários segmentos do território nacional norte-americano. É óbvio que essa exacerbação da homogeneização ocorreu no caso norte-americano precisamente por ser o país líder da economia capitalista mundial: a face interna do imperialismo é essa incoercível tendência à homogeneização do espaço econômico, enquanto sua face externa na maioria das vezes não apenas aproveita das diferenças regionais reais, como as cria para seu próprio proveito" (p. 27). Acresce que os programas dos partidos políticos alinhados mais à esquerda ignoram a existência de "questões regionais" no Brasil.

os dos cursos jurídicos, somente obteriam autorização para o efetivo exercício da profissão, se fossem aprovados nos rigorosos exames a que se submeteriam ante os Conselhos Regionais de Medicina. "Claro", escreveu ele na Revista VEJA (1989), "os reprovados em São Paulo poderiam medicar no Norte ou no Nordeste, onde certas exigências soam até exageradas".<sup>2</sup> Na realidade, essa descentralização tão generosa cumpriria a dupla função de, no Nordeste, habilitar os incompetentes e, no Sudeste, reduzir a competição entre os mais capazes.

**Fato número 3.** Em meados de 1990, o Governo Federal descobriu, em alguns dos seus armazéns, uma grande quantidade de alimentos deteriorados, que um burocrata zeloso anunciou à imprensa sob o delicado circunlóquio de "produtos fora dos padrões de mercado". O destino natural desse estoque de iguarias seria o Nordeste. "Claro", falou um porta-voz do Executivo, "a Região estava enfrentando uma grave seca, em vários Estados, e o quadro da fome justificava a doação". Afinal, o drama tinha sido identificado, dimensionado, acompanhado e, apesar de tudo, até então intocado pelo Governo Federal. Chegara a hora de fazer alguma coisa, sem custo algum. Espaço de concentração da indignação, no País, o Nordeste bem que se presta a esse papel político.

Isso tudo pode ser acabrunhante. Mas, atesta que o espaço interno brasileiro é, de fato, heterogêneo. Decerto, a diferenciação espacial não basta para caracterizar um sistema de regiões. Nela reside, porém, uma condição necessária. Uma verdadeira região tem, afora isso, uma relação funcional com as outras unidades espaciais que compõem o quadro nacional. E tem, enfim, uma consciência, traduzida e expressa na organização dos atores sociais nela abrigados. Por isso é que as realidades regionais subjazem ao manto uniformizador do modo de produção prevalecente e se revelam, no dizer de Milton Santos, em "rugosidades"<sup>3</sup>, que rompem a monotonia do tecido de relações sociais superimposto.

Em suma, reconhecem-se as regiões por três características:

- a **identidade** (forma e estrutural),
- a **funcionalidade** (social e econômica) e
- a **organicidade** (política e institucional).

---

<sup>2</sup>) Cf. Revista VEJA, Abril Cultural, edição de 20.9.89, p. 162.

<sup>3</sup>) Cf. Milton Santos, Espaço e método. São Paulo, Nobel, 1985.

A primeira marca a diferenciação e peculiaridade do espaço, frente às demais parcelas de um dado quadro nacional, em termos dos recursos naturais, da composição demográfica, da estrutura econômica, das manifestações culturais e dos padrões de vida. No limite, a identidade pode chegar a uma relativa independência da região, configurando uma "economia regional" propriamente dita. A integração nacional quebra essa qualidade de independência, mas não consegue apagar a singularidade da região, fundamento, aliás, da teia de realizações interespaciais que o novo processo requer.

Quanto à funcionalidade, identificada pelo papel que o espaço regional exerce e, mais especificamente, pela natureza e pelo destino dos fluxos demográficos e econômicos mantidos com as outras unidades espaciais de um país, constitui certamente um dos elementos da identidade regional. Mas ressalta-lhe o componente de movimento e dinamismo, assim como o de importância econômica e social. As determinações e qualificações dessa funcionalidade variam com o tempo, sob a influência de diversos fatores e processos. E a integração nacional é um deles.

Enfim, a organização dos atores sociais determina a densidade política da região e explica o transbordamento do seu poder de interferência sobre áreas situadas além dos seus limites territoriais. Com frequência, tal organização se personifica nas instituições formais, ou seja, legalmente constituídas, para a defesa e preservação dos interesses próprios de forças sociais bem caracterizadas. O processo de integração nacional também afeta essas instituições, reduzindo o papel de algumas e pondo em relevo o de outras. Contudo, sempre se encontrará na região esse caráter de organicidade.

No caso do Brasil, o processo de integração nacional desfez a independência e o isolamento das regiões, responsável pelo que historiadores denominam "arquipélago econômico"<sup>4</sup>. Ocorre que a

---

<sup>4</sup>) Em *O Brasil pós-milagre* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981, pp. 138-140), Celso Frutado escreveu: "A pulsação centralismo-descentralismo deve portanto ser situada na história, ligada que está a essas duas características fundamentais do nosso povo que são a consciência de unidade nacional e a percepção da identidade regional. Equivoca-se quem aí pretende identificar uma alternativa de quadros institucionais excludentes. O centralismo do período monárquico, que se limitava ao quadro institucional político, foi uma condição necessária para a formação de um Estado nacional,

interligação desses espaços se deu sob formas e mecanismos verticalizadores. E o resultado tem sido a dependência da maioria

---

pois as distintas regiões constituíam entidades econômicas sem vínculos entre si ou com vínculos demasiado débeis. A descentralização da primeira República liga-se ao grande surto da economia cafeeira; graças a ela, a política econômica do governo central passou a subordinar-se aos interesses da região em mais rápida expansão. Por outro lado, o centralismo do período de Vargas abriu o caminho à unificação do mercado nacional, unificação exigida pela expansão industrial que se intensifica a partir da crise mundial de 1929. A descentralização da Constituição de 1946 foi evidentemente uma reação contra os excessos do centralismo varguista, mas permitiu tomar consciência das malformações da industrialização demasiado centralizada, particularmente da tendência à concentração da renda em detrimento de regiões densamente povoadas como o Nordeste (...). "O centralismo brasileiro foi instrumental tanto na formação da nacionalidade como na constituição de um sistema econômico integrado. Com efeito, ele transformou uma constelação de regiões que possuíam uma certa herança cultural comum, mas praticamente sem vínculos econômicos, em uma nação consciente de sua unidade, e, em fase subsequente, forjou um mercado comum graças ao qual a industrialização pode avançar com rapidez. O problema inicial era, portanto, o da fragilidade dos vínculos entre grupos de população espalhados em um vasto território, quase sempre articulados de forma autônoma a centros econômicos no exterior. O Estado brasileiro monárquico, sendo uma prolongação do Estado português, manteve-se equidistante das regiões e deu prioridade à defesa da unidade nacional. Não existia base econômica em que fundar essa unidade, quando não fosse a defesa do tráfico africano sob permanente ameaça dos ingleses na primeira metade do século passado. Mas não há dúvida de que a idéia de unidade foi a chave para criar em todas as regiões o sentimento de co-responsabilidade na defesa do imenso patrimônio territorial. Ora, essa missão histórica do Estado brasileiro, como instrumento formativo da nacionalidade, cumpriu-se plenamente quando as distintas regiões se integraram em um só sistema econômico. Coube ao ultracentralizado Estado Novo de Vargas completar essa tarefa, quiçá de forma algo precipitada... Dessa forma, surgiu todo um tecido de vínculos econômicos entre regiões que anteriormente se articulavam quase somente no plano político. Essas relações são complexas e envolvem conhecidas dissemetrias, mas nem por isso deixam de ser sólidas. Portanto, não é exagerado afirmar que o centralismo está hoje inscrito na estrutura econômica do país. A unidade nacional já não se circunscreve ao plano subjetivo, pois ela penetra em todos os interstícios da vida cotidiana. Nessas circunstâncias, o centralismo político constituiu simples redundância, porquanto contribui para agravar os aspectos negativos do centralismo econômico na medida em que retira o contrapeso da autonomia regional."

deles face ao que mais cedo se modernizou, isto é, à região Sudeste.<sup>5</sup> Os fatos que, há pouco, referi, nada mais são do que testemunhas do momento de nítida subjugação a que uma região, fortemente organizada e habilmente protegida pela armadura do "projeto e interesse nacional", impôs ao restante do País.

Contudo, as regiões não são perenes: elas se formam, se afirmam, se dilaceram em crises, se reformam e reafirmam. Talvez, no longo prazo, venhamos a conhecer, no Brasil, uma economia nacional horizontalmente integrada. Mesmo assim, esmaecidos os limites das regiões outrora precisamente fechadas, daremos de cara com espaços geo-sócio-econômicos interdependentes, ou seja, articulados por fortes laços de livre e construtiva participação. Porque, acima de tudo, as regiões são espaços históricos de poder econômico e poder político. E tanto melhor o país, quando mais descentralizado o poder. Nesse sentido, vejo conservadorismo — na acepção própria de atitude reacionária — exatamente naqueles que se contentam com o atual estágio de integração verticalizada da economia nacional.

## II — Política Espacial: Necessidade e Descaso

O espaço regional, enquanto tempo acumulado, é um produto da ação humana. Antes disso, porém, foi objeto do trabalho humano. E, bem antes ainda, condição desse trabalho. Com efeito, deixou-se descobrir como insumo, como suporte e como obstáculo à ação humana e, nessa ordem, condicionou o surgimento e o desenvolvimento das atividades exploradoras do espaço, das atividades utilizadoras do espaço e das atividades redutoras e integradoras do espaço. Por isso, o espaço concreto do Homem, longe de tender à homogeneidade, é essencialmente heterogêneo e indutor da diversidade das paisagens.

O "livre jogo dos atores econômicos" converte essa diversidade em disparidade espacial. A diversidade é, em princípio, benéfica, no tanto em que fundamenta a complementaridade espacial e o dinamismo criador dos valores de uso. A disparidade, não; ela exclui vastos contingentes humanos do circuito da produção e da

---

5) Cf. BRASIL — UFPE/IPEA/SUDENE, *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro*, vol 4 ("A expansão capitalista, o papel do Estado e o desenvolvimento regional no Brasil"), Recife, 1984.

apropriação dos bens e da riqueza social. O "socorro do planejamento", através do Estado, destina-se a corrigir o que o "mercado" engendrou; objetiva não apagar as diversidades regionais do país, mas sim — e até servindo-se delas — elidir ou, quando nada, reduzir as disparidades regionais de desenvolvimento sócio-econômico, porque são injustas e, antes de tudo, porque operam contra o avanço do país no seu todo. Nesse sentido, existe uma "questão regional" do interesse nacional. E não se pode denominar esse cuidado de "atitude regionalista".<sup>6</sup>

É frequente — e, parece-me, o mais das vezes, proposital — colocar-se no mesmo alforje a "atitude regionalista" e a "abordagem regional", para lançar as duas na vala comum do repúdio. Trata-se, no entanto, de entidades ontologicamente e axiologicamente distintas e irreconciliáveis. De fato, a "abordagem regional" diz respeito à explicitação obrigatória da dimensão espacial em todos os esforços de reconhecimento e planejamento da realidade nacional, visando a apreender peculiaridades (formais, processuais e funcionais) no conjunto da formação social do país. Contribui para desvendar as fontes e estimar a progressão das desigualdades, avaliar as repercussões dessas disparidades na sociedade nacional em construção e, por fim, inovar o repositório de instrumentos e métodos de transformação social.

Em contraposição, a "atitude regionalista" fecha-se numa perspectiva intra-regional, perdendo de vista o ambiente maior da região e restringindo-se à busca de mecanismos de preservação e de reforço das relações vigentes. Nesse sentido, é a mera expressão do conservadorismo de elites dirigentes de uma dada parcela territorial, as quais reclamam, em nome de toda a sociedade, a resolução dos problemas por elas criados ou só a elas referidos, mas pelos quais não se sentem responsabilizadas.

Acresce que a "abordagem regional" compõe, organicamente, a abordagem espacial e a abordagem social, diferentes, sob o aspecto conceitual, mas inseparáveis, do ponto de vista funcional. Isso quer dizer que, sob o enfoque espacial, busca induzir a ocupação econômica eficiente do território e das suas parcelas regionais — ou seja, no plano inter-regional e no plano intra-regional — mediante a utilização produtiva dos seus recursos. Ao mesmo tempo, e sob a

---

<sup>6</sup>) Para melhor esclarecimento desses conceitos, ver BRASIL — UFPE/IPEA/SUDENE, op.cit.

ótica social, assume o compromisso político de orientar o uso econômico do espaço para uma progressiva elevação dos padrões de qualidade da vida pessoal e coletiva e mobiliza as organizações dos diversos segmentos da sociedade, a fim de participarem dos esforços orientados para a consecução do referido compromisso e o cumprimento dele. Enquanto isso, a "atitude regionalista" contenta-se com a miopia intra-regional e concentra-se no enfoque exclusivamente espacial, isto é, sem vincular à edificação da sociedade — como propósito e como processo — a utilização produtiva da sua base territorial.

Assim sendo, a "abordagem regional" não pode ser excluída dos planos de interpretação e transformação da realidade nacional: ela introduz a "dimensão espacial" em todo e qualquer ataque aos desafios nacionais, sejam eles potencialidades a explorar ou problemas a resolver, nos domínios econômicos, sociais, tecnológicos, ecológicos ou administrativos, entre outros. Já a "atitude regionalista" configura um estorvo, a ser evitado, nos processos de informação crítica e de construção e reconstrução, espontânea ou premeditada, do espaço nacional. Falta-lhe criatividade e solidariedade. O abandono das formas corretas de "regularização" só estimula a persistência dos tipos degenerados de "regionalismo" e a propagação das suas perversas implicações.

Ora, a "abordagem regional", pelo menos no Brasil, tem sofrido profundo descaso, como decorrência — ao que suponho — de um desinteresse intencional e de uma desproteção institucional. Na verdade, propositadamente, e valendo-se dos mais diversos recursos e artifícios, a elaboração das políticas públicas tem evitado a consideração expressa da dimensão espacial (de que as regiões são unidades históricas, refletindo a multiplicidade dos fenômenos da Natureza e dos fatos da vida do homem em sociedade e, ao mesmo tempo, diferenciando a projeção e manifestação desses fatos). O resultado acaba sendo, por um lado, a prevalência das "políticas regionais implícitas (as que de fato interessam às forças organizadas das regiões dominantes) e, por outro lado, a redução das "políticas regionais explícitas" a formas compensatórias de disfunções sociais, promovidas pelo mercado ou mesmo pelo Estado, e a modalidades de assistencialismo, patrocinadores da improdutividade e da ineficiência econômica.

De outra parte, a falta de instrumentalização legal está na raiz do fato de a "questão regional" vir sendo tratada, no Brasil,



como algo residual, marginal às políticas de governo, que se anunciam comprometidas com a modernidade. Significa dizer que os dispositivos governamentais peculiares das regiões e os próprios "organismos regionais" (em todos os níveis hierárquicos da União) sobrevivem na informalidade institucional, como que apenas tolerados. Por isso mesmo, padecem de renitente instabilidade, o que explicaria — segundo penso — gastarem mais tempo na luta pela sua própria preservação, do que no exercício da sua missão.

### **III — Região e Constituição: Inovações, Lacunas e Expectativas**

Mudar os homens, enquanto cultura e comportamento, é tarefa para gerações. De modo que o desinteresse intencional pelo trato adequado das "questões regionais", no país, ainda perdurará por um bom tempo, até que as "deseconomias" e as ameaças à preservação das elites façam prevalecer o bom senso. Por menos que as pessoas deem atenção a isso, as "economias de aglomeração" têm limite. Contudo, já dispomos, quando nada, de boas armas para uma ação imediata: com a Constituição promulgada em 1988<sup>7</sup>, passamos a contar com um bem tecido aparato de princípios e normas para enfrentar "questões regionais".

A nova Carta inseriu, entre suas inovações, a "abordagem regional", seja de forma explícita, seja de forma implícita, em praticamente todos os seus dispositivos.<sup>8</sup> Mais de duas dezenas de artigos lhe são expressamente reservados. Essa base de princípios poderia ser estruturada (veja o Quadro 1) em torno dos 5 pontos seguintes:

- 1 ) Região e Questão Regional;
- 2 ) Órgãos Regionais;
- 3 ) Planos Regionais e Programas Regionais;
- 4 ) Regionalização Orçamentária; e
- 5 ) Instrumentos Operativos Regionais.

---

7) BRASIL - Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília; Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

8) Ver também MINTER/SUDENE — Constituição de 1988: as conquistas do Nordeste. Recife, SUDENE, 1988.

**QUADRO I**

Itens da nova Constituição Brasileira que tratam de "questões regionais"

**1. Sobre Região**

- 1.1. Art. 3º, III — objetivo de redução de desigualdades regionais
- 1.2. Art. 43, § 1º, I — integração das regiões para efeitos administrativos
- 1.3. Art. 170, VII — objetivo regional de ordem econômica e financeira
- 1.4. Art. 210 — respeito aos valores culturais e artísticos regionais no ensino fundamental
- 1.5. Art. 221, II e III — promoção cultural regional na programação de rádio e TV e regionalização da produção cultural, artística e jornalística.

**2. Sobre Organismos Regionais**

- 2.1. Art. 43, § 1º, II — composição e função dos organismos regionais
- 2.2. Art. 163, VII — funções das Instituições oficiais de crédito da União nas Regiões

**3. Sobre Planos Regionais/Programas Regionais**

- 3.1. Art. 21, IX e XVIII — planos de ordenação do território e defesa contra calamidades públicas
- 3.2. Art. 48, IV — competência do Congresso Nacional sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais
- 3.3. Art. 58, § 2º, VI — apreciação, pelas comissões do Congresso Nacional, de programas e planos nacionais, regionais e setoriais
- 3.4. Art. 174, § 1º — Incorporação/compatibilização dos planos nacionais e regionais

**4. Sobre Regionalização Orçamentária**

- 4.1. Art. 165, I, II e III, §1º, 4º e 7º — planos plurianuais/orçamentos regionalizados
- 4.2. Art. 166, § 1º, II — exame e parecer, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais
- 4.3. Art. 35/DT, § 1º, I e § 2º, I — progressividade da regionalização

(cont. na página seguinte)

(cont. da página anterior)

## 5. Sobre Instrumentos Regionais

- 5.1. Art. 43, § 2º, I, II, III e IV e § 3º — Incentivos regionais e aproveitamento dos rios e massas de água
- 5.2. Art. 159, I, c — Fundo de financiamento do NE/N/CO
- 5.3. Art. 192, § 2º — recursos financeiros regionais nas Instituições de crédito
- 5.4. Art. 198, I, II e III — rede regionalizada e hierarquizada de saúde
- 5.5. Art. 218, § 2º — pesquisa tecnológica para o sistema produtivo regional
- 5.6. Art. 34/DT, § 10, II — operação imediata do Fundo de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste
- 5.7. Art. 36/DT — ratificação dos fundos atuais pelo Congresso Nacional dentro de 2 anos
- 5.8. Art. 41/DT, § 1º — reavaliação dos incentivos fiscais setoriais
- 5.9. Art. 42/DT, I e II — parcela de recursos para irrigação no NE e CO
- 5.10. Art. 151, I — preservação dos incentivos fiscais regionais.

Consideradas no conjunto, as disposições constitucionais sobre a "questão regional", no Brasil, configuram um quadro bastante complexo e conseqüente. Com efeito, não se reduzem a meras intenções ou declarações de princípio. Ao contrário, indicam meios e instrumentos de realização dos objetivos. E, por isso mesmo, permeiam toda a Carta. Também nesse sentido constituíram um notável avanço.

Cinco artigos tratam diretamente da **questão regional**, na perspectiva inter-regional. O art. 3º destaca, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o de "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (item III). Também o art. 170 ressalta, como um dos princípios da ordem econômica, a "redução das desigualdades regionais e sociais" (item VII). O art. 43 estatui que "para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais". Acresce que, pelo art. 210,

"serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais". E o art. 221 fixa, entre os princípios a que devem atender a produção e programação das emissoras de rádio e televisão, os de (II) "promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação", e o de (III) "regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei".

Quanto aos **órgãos regionais**, vale ressaltar o parágrafo 1º, item II do art. 43 e o item VII do art. 163. No primeiro caso, estabeleceu-se que "lei complementar disporá sobre: (II) a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes". No caso do art. 163, VII, consagrou-se que "lei complementar disporá sobre: (VII) compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional".

Relativamente aos **planos e programas regionais**, contam-se 4 artigos. Pelo art. 21, "compete à União: (IX) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social". Ressalte-se, no art. 48, que "cabe ao Congresso Nacional.. dispor sobre: (IV) planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento". Mais especificamente, determina o art. 58 que "o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias... às quais cabe: (VI) apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer". (§ 2º). Enfim, o primeiro parágrafo do art. 174 estatui: "a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento".

A **regionalização orçamentária** foi tratada em 3 artigos. Assim, o art. 165 dispõe, no parágrafo primeiro: "a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as

relativas aos programas de duração continuada"; no parágrafo quarto: "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional"; no parágrafo sexto: "o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia"; e, no parágrafo sétimo: "os recursos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional". Já o art. 166 determina, no seu parágrafo primeiro, que "cabará a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: (II) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58". Finalmente, o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias define: "o disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87".

Enfim, os instrumentos operativos regionais mereceram nove destaques no texto constitucional. No art. 43, o § 2º determina que "os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: (I) igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público; (II) juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; (III) isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; (IV) prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas". O parágrafo 3º desse mesmo artigo dispõe que "nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação". O art. 159 obriga a União a entregar: "(I) do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte

forma: (c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer". Aliás, o art. 34 das Disposições Transitórias fixou, no seu § 1º, o seguinte: "enquanto não entrar em vigor a lei prevista no art. 159, I, c, cuja promulgação se fará até 31 de dezembro de 1989, é assegurada a aplicação dos recursos previstos naquele dispositivo da seguinte maneira: (I) seis décimos por cento na Região Norte, através do Banco da Amazônia S.A.; (II) um inteiro e oito décimos por cento na Região Nordeste, através do Banco do Nordeste do Brasil S.A.; (III) seis décimos por cento na Região Centro-Oeste, através do Banco do Brasil S.A." No § 11 desse artigo 34/DT, estabeleceu-se: "fica criado, nos termos da lei, o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste, para dar cumprimento, na referida região, ao que determinam os arts. 159, I, c e 192, § 2º, da Constituição. Define o art. 192 que "o sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar (...)" e explicita, no seu § 2º, que os "recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados". Pelo art. 198, "as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (I) descentralização, com direção única em cada esfera de governo; (II) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; (III) participação da comunidade". O 2º § do art. 218 consigna: "a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional". Nas Disposições Transitórias, o art. 36 determina que "os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultados de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessam à defesa nacional, extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos". O art. 42 estatui que "durante quinze anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação: (I) vinte por cento na Região Centro-Oeste; (II) cinquenta por cento na Região

Nordeste, preferencialmente no Semi-Árido." Enfim, o art. 151 preserva os incentivos regionais, ao estabelecer que "é vedado à União: (I) instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País."

Do meu ponto de vista, o fato de a Constituição Brasileira tratar a "questão regional" de forma explícita já constitui, em si, um grande progresso. O reitera-la, ao longo de todo o seu texto, revela um compromisso conscientemente assumido em relação a ela e não apenas uma ênfase retórica ou uma declaração demagógica. Porque, afinal, o que se fez foi ressaltar os principais campos da ação humana em que incide ou se expressa tal questão e em que, portanto, ela terá de ser considerada. O mais significativo, porém, foi o caráter de objetividade que se imprimiu ao trato da "questão regional", no tanto em que se definiram mecanismos, instrumentos e recursos para as suas diferentes manifestações. Não há tudo, mas há suficiente sinalização, em termos de expedientes administrativos, dispositivos de política econômica e meios financeiros e operacionais, para que se consolide e amplie, no país, a moderna e promissora forma de gestão pública de base regional.

Reconheço que a Constituição elevou a consideração da "questão regional" ao patamar dos objetivos nacionais, especificamente no sentido da redução das desigualdades entre as regiões. Daí entender que ela fixou o propósito de ultrapassar-se o atual estágio da integração nacional, marcado por um nítido caráter de verticalização ou de dependência, de modo que se construa uma integração nacional horizontalizada, reconhecida no caráter de interdependência das diversas unidades regionais do país. É para esse objetivo de um "desenvolvimento nacional equilibrado" que os instrumentos e dispositivos econômicos, assim como os mecanismos administrativos da União devem ser expressamente dirigidos. O mais é desdobramento natural desses compromissos.

Por outro lado, surpreendo na nova Carta reiterada associação entre a "questão regional" e a "questão social". Quer dizer: as regiões de menores índices de desempenho econômico coincidiram com as de maiores índices de pobreza, afastando-se, por esses dois ângulos, da média do desenvolvimento nacional. A

razão é que o processo de integração do espaço brasileiro ampliou os níveis de pobreza, com o desmantelamento das estruturas produtivas das áreas atrasadas e, devido aos movimentos migratórios, concentrou o efetivo de indigentes em alguns pontos do território, com perversas implicações sociais, apesar da concentração espacial exacerbada dos investimentos, públicos e privados, assim como das despesas governamentais. Desse modo, a Constituição tratou conjuntamente a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais (art. 43).

Postas as coisas nesses termos, conferiu-se à **União** a faculdade de articular suas atividades administrativas em regiões, entendidas simplificadamente como "complexos geoeconômicos e sociais". Deixou-se à legislação complementar o encargo de estabelecer as condições segundo as quais a União atuará em regiões, sempre numa perspectiva inter-regional. Mas, já se reconheceu a necessidade de mecanismos não ordinários (complementares e específicos), como incentivos de variada natureza e recursos estáveis, dado que os instrumentos ordinários (mesmo com a regionalização dos orçamentos federais) não seriam suficientes para a promoção do desenvolvimento de certas regiões, em ritmo superior ao da média nacional, de modo a reduzir as disparidades sócio-econômicas acumuladas no curso do tempo.

Importante é a posição que se assumiu relativamente aos **organismos regionais**. A eles foi atribuída a incumbência de executar os planos regionais. Nesse sentido, pode-se pensar que, na qualidade de instituições articuladoras da ação administrativa da União, o que lhes cabe é criar condições objetivas e concretas para a execução desses planos, bem como acompanhá-la e dela prestar contas. Mas, pode-se também entender que os planos regionais não sejam mera consolidação das ações federais ordinárias regionalizadas, mas sim a reunião das ações federais extraordinárias nas respectivas regiões e, nesse caso, a execução lhes caberia com toda a propriedade. Creio que esta segunda hipótese imprimiria maior objetividade aos organismos regionais, simplificando seu campo de atribuições e de atuação, reduzindo conflitos institucionais e, sobretudo, tornando possível à sociedade avaliar sua efetiva contribuição à resolução dos problemas e à promoção do desenvolvimento das regiões.



Naturalmente, vários dispositivos da Constituição Brasileira, relativamente à "questão regional" e às suas derivações, têm sua aplicação dependente de leis complementares, leis ordinárias e outros instrumentos normativos. Os artigos 43, 159 e 165, entre outros, estão nesse caso.

Pela importância que têm, em termos de mobilização de recursos financeiros para as regiões, sobretudo para aquelas consideradas menos desenvolvidas — Norte, Nordeste e Centro-Oeste — os artigos 159 e 165 da Constituição tornaram-se objeto de imediata preocupação. No caso do art. 159, que destinou compulsoriamente às três citadas regiões 3% da arrecadação dos impostos de renda e de produtos industrializados, já foi aprovada a Lei nº 7.827, de 27.09.89, que instituiu os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO).<sup>9</sup>

Relativamente ao art. 165, não se conhece ainda qualquer proposta de regulamentação sistemática. Entretanto, o processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 1990 tornou públicas algumas indicações específicas de regionalização das despesas do Governo Federal. Assim, proposta originária da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN/PR) apenas estabelecia que, na preparação dos orçamentos, "se daria início à regionalização". Já a SUDENE, de olho na revisão constitucional a ser feita em 1993 (art. 3º das Disposições Transitórias), reuniu subsídios para a imediata fixação de percentuais de participação regional progressiva dos recursos federais, "segundo critério populacional" (art. 165, § 7º, 35/DT), de modo a reduzir o risco de um possível retrocesso.<sup>10</sup> Para tanto, valeu-se dos dados de sucessivas pesquisas da Fundação Getúlio Vargas sobre a "regionalização dos dispêndios governamentais", realizados pela administração direta,

---

9) A propósito, ver Firmo de Castro, **Fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste**. Fortaleza, s./ed., 1989, 52 p. (Série "Novo Nordeste", 2).

10) MINTER/SUDENE, **Subsídios para a regionalização dos orçamentos federais**. Recife, SUDENE, 1989.

administração indireta e empresas estatais, nos anos de 1970, 1975 e 1980.<sup>11</sup>

Dificuldades de natureza metodológica, informacional e, sobretudo, política, acabaram limitando os avanços pretendidos. A LDO impôs ao Executivo informar ao Congresso Nacional o quadro recente de distribuição regional dos gastos federais, como forma de orientar futuros trabalhos. Estabeleceu também a obrigatoriedade de os Organismos Regionais (identificados com as Superintendências de Desenvolvimento Regional) serem ouvidos, ao longo do processo de elaboração dos orçamentos. Não fixou, porém, percentuais de dotação de recursos às diversas microrregiões, de modo a garantir-se, "no prazo de até dez anos" (art. 35 das Disposições Transitórias), a equivalência das proporções de população e recursos orçamentários.

Quanto à "questão regional", que recebeu tratamento genérico no destaque do Título III (da Organização do Estado), Capítulo IV (da Administração Pública), Seção IV (das Regiões), art. 43, tem em tramitação no Congresso Nacional projetos de Lei Complementar, de autoria do Deputado Ney Lopes (RN) e do Senador Jarbas Passarinho (PA). Com as alterações da estrutura administrativa do Executivo Federal, a partir de março de 1990, é provável que esses projetos estejam prejudicados no seu encaminhamento.

Por tudo isso, penso que, se foram consideráveis os avanços alcançados com a nova Constituição no tratamento explícito e implícito da "questão regional", eles estão muito aquém do desejável e mesmo do possível. A superação das lacunas deixadas e a retificação do traçado de certas vias consumirão, desnecessariamente, muita energia. Em todo caso, mantidos alguns cuidados, novas conquistas poderão ser conseguidas, através da legislação complementar e ordinária. O próprio Congresso Nacional, através da Comissão de Desenvolvimento Urbano, Interior e Índio, promoveu amplo debate a respeito, embora se tenha retraído ultimamente.<sup>12</sup>

---

11) Fundação Getúlio Vargas, *Regionalização das despesas governamentais no Brasil (1970-1975)*. (Relatório.) Rio de Janeiro, FGV, 1979; *Idem*, (1980). (Relatório.). Rio de Janeiro, FGV, 1988.

12) MINTER/SUDENE, *Seminário sobre desenvolvimento regional e a nova Constituição*. Recife, SUDENE, 1989. (Relatório.)

A grande limitação dos marcos regionais fincados pela Constituição está na própria estreiteza da concepção que adotou. Na verdade, a institucionalização das regiões só é admitida no plano administrativo, "para efeitos administrativos" (art. 43), ao nível da União. Evitou-se por exemplo, a edificação de um "federalismo regional" (ao que consta, pelo temor do separatismo político). Assim, refluíu-se para o âmbito administrativo federal, no intuito de obter-se uma articulação das ações. E, ainda assim, de modo seletivo e restritivo às regiões de menores índices de desenvolvimento. Ora, esse enclausuramento só tende a reduzir os efeitos positivos da ação regional explícita, dada a incidência incontrolada, ou mesmo insuspeitada, das ações regionais implícitas. Isso quer dizer que, a pretexto de medidas de abrangência nacional — embora, na realidade, de incidência predominante nas regiões mais dinâmicas e mais bem organizadas — se mantêm as disparidades espaciais de desenvolvimento.

Outro ponto de reparo diz respeito ao fato de a articulação regional das atividades federais estar proposta como facultativa. Não há obrigatoriedade de a União institucionalizar suas regiões administrativas. Sabendo-se do pouco interesse de vários segmentos-chave do Governo para com a "questão regional" — ora confundida com regionalismo, ora reduzida ao relacionamento com os Estados, ora tratada como objeto de medidas compensatórias, ora identificada como problema puramente residual, ora posta no nível dos problemas setoriais — não parece descabido supor que o dispositivo constitucional permaneça letra morta.

A terminologia adotada também contribui para aumentar os temores. "Região", por exemplo, aparece substituída pelo termo "complexo geoeconômico e social" que, a rigor, não é a mesma coisa. Tanto que o projeto de Lei de regulamentação do artigo 43 elaborado pelo Deputado Ney Lopes inclui as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste num mesmo "complexo geoeconômico e social". Além disso, o texto registra a necessidade de uma Lei complementar que defina "as condições para integração de regiões em desenvolvimento". Essas condições" tanto poderiam ser as exigidas para a delimitação ou demarcação das aludidas regiões (ou dos complexos geoeconômicos e sociais), quanto poderiam ser as relativas aos parâmetros e meios de intervenção ou atuação do governo nessas áreas. De igual forma, não é unívoca a expressão "integração de regiões em desenvolvimento": significaria a composição dessas regiões (em termos de unidades espaciais

componentes) ou a incorporação dessas regiões ao processo e ao ritmo de transformações sócio-econômicas já alcançadas pelas regiões mais dinâmicas ou mesmo pelo país no seu todo (em termos de redução de disparidades interregionais)? Enfim, o termo "organismo regional" abrigaria tanto órgãos de ação regional, quanto órgãos de promoção do desenvolvimento (integrado) regional. Ora, essa imprecisão sempre resulta em agravar as naturais dificuldades de relacionamento institucional.

O mais grave, porém — do meu ponto de vista — é que a Constituinte perdeu preciosa oportunidade para revigorar as **Superintendências de Desenvolvimento Regional**, ainda que o fosse por tempo indeterminado — como convém àquelas que têm a responsabilidade de executar ações extraordinárias — o que, aliás se fez com a Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), mantida pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição (art. 40/DT). Tampouco se recomendou um reajuste no arcabouço administrativo da União, para incorporar, ao nível central, a consideração das variáveis espaço e região. No entanto, sem essa providência, poucos resultados práticos poderão ser contabilizados, no plano da redução das disparidades interregionais de desenvolvimento.

Ainda assim, alimento esperanças de que se possa aproveitar a oportunidade da **legislação complementar**, para superar algumas dessas lacunas constitucionais, sobretudo quanto ao arcabouço organizacional e administrativo da União, para enfrentar os grandes desafios regionais do Brasil. Nesse ponto, desejo insistir em que, pensado o aparato de governo apenas no limite das regiões, nenhum ganho efetivo se terá. É preciso conceber toda a estrutura organizacional comprometida com a dimensão espacial e regional do país, desde o nível da administração direta e centralizada. É o caminho para que se evitem as desculpas de impossibilidade de regionalização dos orçamentos e das ações federais, para que se coíbam as práticas de substituição dos recursos setoriais ordinários pelos recursos regionais extraordinários (com o que as regiões, que deveriam ser beneficiadas, acabam nada recebendo de complementação e incremento) e para que, de fato, se possam articular as ações da União nas regiões, segundo os preceitos constitucionais.

Certamente deve-se rever e fortalecer os **organismos regionais** de desenvolvimento, identificados com a SUDAM, a

SUFRAMA e a SUDENE. É preciso que fiquem absolutamente claros os seus papéis, o seu campo de atribuições, a sua responsabilidade, a sua autoridade. Eles carecem de seletividade de competência. Como estão, arvoram-se em responsáveis por todas as áreas de atuação do Governo e, naturalmente, além de se tornarem inócuos (porque lhes é impossível reproduzir toda a administração federal nas respectivas regiões), provocam um sem-número de conflitos institucionais (porque, entre outras razões, seu *status* hierárquico não os habilita a uma autêntica articulação e coordenação de todas as instâncias administrativas federais). Além disso, faz-se necessário que os futuros diplomas legais dotem esses organismos regionais de instrumentos verdadeiramente eficazes (sob pena de assumirem atribuições puramente nominais, ou seja atribuições que nunca poderão ser, de fato, exercidas).

Assim, quanto aos papéis, é fundamental que os organismos regionais sejam responsáveis, essencialmente, pela implementação de ações não ordinárias de governo, as quais constituem a diferença específica dos planos regionais em relação aos planos setoriais. É nesse sentido, provavelmente, que se deve tomar a norma constitucional, atribuindo-lhes a execução desses planos, na forma da lei (art. 43, § 1º, II). Como tais ações deverão estar articuladas com as ações setoriais ordinárias devidamente regionalizadas, é natural que venha caber a esses organismos a unificação da política, programação e orçamentação regional, materializada nos planos regionais. O principal, no entanto, reside na faculdade seletiva de elaborar e executar, de forma direta ou indireta, ações exclusivamente regionais, complementares àquelas já ordinariamente asseguradas às respectivas regiões, dotadas de significativa autonomia gerencial (em termos das praxes e instrumentos da administração pública) e limitadas previamente no prazo de execução.<sup>13</sup> Serão tais ações o objeto próprio do acompanhamento, controle e avaliação, pela sociedade regional e nacional, do desempenho e dos resultados dos organismos regionais.

Quanto aos Instrumentos, terão de ser bastante poderosos e, em particular, estáveis. Os planos regionais (com força de lei), os programas sub-regionais integrados (multi-setoriais, seletivos e de base espacial), os orçamentos regionais (da administração direta e indireta e das empresas estatais), os fundos constitucionais

---

<sup>13</sup>) Paulo Ganem Souto, *A gestão do desenvolvimento regional e a nova Constituição*. Recife, SUDENE, 1989. (Relatório.)

de recursos estáveis (do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no que respeita aos aspectos normativos e programáticos) e os incentivos governamentais (do Norte, Nordeste e Centro-Oeste) devem ser plenamente assegurados aos organismos regionais. Nem se há de perder de vista a necessidade de esses organismos manterem presença constante junto aos níveis do Executivo Federal e do Congresso Nacional, que decidem sobre a alocação setorial e espacial dos recursos, a serem aplicados nas diversas regiões.

#### **IV — Estado, Governo e Região: Norma, Promessa e Distância**

O arcabouço jurídico e institucional brasileiro criou as condições básicas para o tratamento correto e a superação das "questões regionais". O aparelho burocrático, porém, teima em agir pelos moldes arcaicos de visão e enfrentamento dessas questões. Por isso, declara guerra ao "regionalismo", ao mesmo tempo em que se deixa manietar e conduzir por ele. A necessidade de respaldo político leva os governos a concessões de toda ordem, distorcendo as políticas regionais, ora implícitas, ora explícitas, e comprometendo a realização da modernidade anunciada.

As medidas governamentais, adotadas nos últimos anos, simplesmente repetem, na forma e no conteúdo, no método e no mérito, o que tem sido feito no país, desde sempre. É como se elas não tivessem projeção no espaço geo-sócio-econômico ou não encontrassem nele favorabilidades e poderosas resistências. Não tarda o castigo pela desatenção: o insucesso dos experimentos. Assim, quando a lógica e a norma impõem a descentralização da economia e do poder, recrudescer a centralização administrativa, reflexo direto e imediato do que se passa na esfera da produção. Daí o esvaziamento dos "organismos regionais", malgrado todos os discursos em contrário. Daí também o favorecimento de certos grupos sociais e o retorno, nem sempre renovado, do paternalismo, inviabilizando o avanço histórico.

A centralização administrativa no país é um fato: a Lei nº 8.028, de 12.04.90 (art. 13), que instituiu a reforma da estrutura do Executivo Federal e o Decreto nº 99.244, de 10.05.90 (art. 50) que a regulamentou, atribuem à Secretaria do Desenvolvimento Regional (SDR) "planejar, coordenar, controlar e

supervisionar as ações dos órgãos regionais". Isso constitui um duplo equívoco. Porque, de uma parte inibe as iniciativas dessas entidades e, de outra parte, perde de vista o objeto e o objetivo do próprio órgão central, isto é, o espaço geo-sócio-econômico brasileiro e a boa organização dele, mediante os "planos nacionais e regionais de ordenação do território", exigidos pelo art. 21, IX, da Constituição.

É certo que o Estado vive hoje uma crise de formidáveis proporções. E a região, enquanto organicidade social, é tragada por ela. Mesmo porque a internacionalização da economia que, por momentos, se valeu das estruturas regionais montadas pelo Estado, hoje não mais se serve delas, como aliadas, e até as acusa de adversárias, não do capital multinacional, mas do progresso e da modernidade.<sup>14</sup>

Convém estar atento a esse discurso, pois não se vê como o esfacelamento do poder regional poderá contribuir para maior e melhor utilização produtiva do espaço territorial, sob o critério valorativo da elevação dos padrões de qualidade da vida humana. A História mostra, aliás, o inverso: que, nas fases de crise das sociedades, a retomada dos investimentos sempre privilegia os lugares, as áreas, as regiões de maior potencial de resposta e, portanto, a saída da crise aprofunda e alarga o fosso das disparidades espaciais e sociais de desenvolvimento.

Temos que tirar partido da diversidade espacial e cultural do país. No entanto, o que hoje ocorre é, para o desassossego de todo um povo, a perversão do modelo brasileiro, contra as duas matrizes da nacionalidade: cultiva a pobreza, no Nordeste, e cerceia as conquistas sociais do trabalho, no Sudeste. A solução não está em apagar esse fato, mas sim em não deixá-lo parecer fatalidade.

---

<sup>14</sup>) Ver, a propósito, Bertha K. Becker, "A crise do Estado e a Região: a estratégia da descentralização em questão", in *Revista Brasileira de Geografia*; Rio de Janeiro, IBGE, 49(1), 1986.

# RAÍZES

REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS E ECONÔMICAS

## ÍNDICE

	Pág.
<b>Artigos:</b>	
PIERRE SALAMA: Dívidas e Políticas de Ajuste . . . . .	3
MANOEL LUIZ MALAGUTI: O Marx Positivista: Uma Interpretação do "Posfácio" à Segunda Edição Alemã de "O CAPITAL" . . . . .	8
GISÉLIA FRANCO POTENGY: Participação Política e Movimentos Sociais	13
JOSEMIR CAMILO DE MELO: Valor de Escravos em Campina Grande . .	22
JURANDIR ANTÔNIO XAVIER: A Questão Regional no Exemplo de Campina Grande . . . . .	32
BENEDITA E. S. LIMA CABRAL: A Transformação do Trabalhador Rural em Aposentado . . . . .	36
OLÍVIO ALBERTO TEIXEIRA: O Processo de Proletarização da Pequena Produção Pesqueira pelo Capital: Algumas Evidências . . . . .	41
LÚCIA HELENA DE OLIVEIRA CUNHA: O Pescador Artesanal na Ótica Urbano-Industrial . . . . .	53
<b>Resenhas:</b>	
GILDA DE CASTRO RODRIGUES: Produção e Reprodução Humana . . .	59