



# DESIGUALDADES REGIONAIS

*Fernando Ferraz<sup>1</sup>*

## RESUMO

A garantia do desenvolvimento nacional, tanto quanto a erradicação da pobreza, da marginalização, e as desigualdades regionais constituem princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/88, art. 3º). Devem ser garantidos e promovidos pelo Estado brasileiro.

Os municípios mais prósperos economicamente quase sempre correspondem às capitais mais ricas do Brasil, mostrando as diferenças entre eles e as desigualdades regionais existentes neste Estado.

Os problemas regionais não estão isolados dos nacionais. Os grandes problemas nacionais, como a erradicação da pobreza e das desigualdades regionais, devem ser superados se queremos fazer deste Estado um lugar mais justo e menos desigual.

## Palavras-chave

Desigualdades Regionais. Representação. Município. Senado Federal. Federalismo

## ABSTRACT

The national development guarantee, as much as poverty, marginal uprooting and regional inequalities eradication are essential principles at Brazilian Federal Republic (CF/88, article 3rd). They must be promoted and guaranteed by the Brazilian State.

The most economically prosperous municipalities almost always correspond to the richest Brazilian capitals, showing the difference between them and the regional inequalities existing on this country.

The regions are not isolated of national problems. The biggest national problems, such as poverty and marginal uprooting and regional inequalities, should be overcome if we want to make this country more fair and less unbalanced.

## Key-words

Regional inequalities. Representation. Municipality. Federal Senate. Federalism

## 1. INTRODUÇÃO

Os municípios mais prósperos economicamente quase sempre corres-

---

<sup>1</sup> Advogado. Doutor em Direito pela PUC/SP. Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP. Pós-Graduado em Educação, com Especialização em Ensino pela UFPI. Professor Associado I do Curso de Direito e do Curso Mestrado em Direito Constitucional da UFC, e dos Cursos de graduação e pós-graduação em Direito da Faculdade Christus.

pondem às capitais dos estados mais ricos no Brasil, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Este aspecto faz a diferença quanto ao tratamento que historicamente recebem da União, contribuindo para agravar as desigualdades regionais existentes neste país continental.

A nossa Carta Magna de 1988 inseriu o município, junto com os Estados e o Distrito Federal, como ente da nossa República Federativa do Brasil (caput do art. 1º), na condição de entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira, conforme consta nos seguintes dispositivos constitucionais:

a) art. 18 CF/88 – inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica.<sup>2</sup>

b) art. 29 CF/88 – determina seja o município regido por lei orgânica, votada por quorum qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal – requisito formal que faz daquele estatuto um diploma dotado de grau de rigidez análogo ao que possuem as cartas constitucionais.<sup>3</sup>

b) art. 30 CF/88 – discriminando a matéria de competência dos municípios, tem uma latitude de reconhecimento constitucional desconhecida aos textos antecedentes de nosso constitucionalismo.<sup>4</sup>

É inegável a importância do município no Brasil, em que a família, tanto quanto a tribo, antecede o Estado e a Nação. Junto com os Senados das Câmaras o poder municipal conferiu base de legitimação ao constitucionalismo imperial, fundador de nossas instituições. Como lembra Paulo Bonavides, sem a verdade histórica e política do município, a outorga da Carta imperial durante o Primeiro Reinado teria ficado aquém de toda a legitimidade.<sup>5</sup>

Questiona-se, contudo, esta inserção do município como entidade federada no Brasil, sob o argumento de que a característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas, essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e Estados federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo.<sup>6</sup>

José Afonso da Silva, a propósito entende que a Constituição não diz se os municípios transformaram-se mesmo em unidades federadas: “Ao contrário,

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 20ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 345.

<sup>3</sup> *Loc. cit.*

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 346.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 352.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28ª edição, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 640.

existem onze ocorrências das expressões *unidade federada* e *unidade da Federação* (no singular ou plural) referindo-se apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios”<sup>7</sup> (arts. 34, II, IV e V; 45, § 1º; 60, III; 85, II; 132; 159, § 2º; 225, § 1º, III; ADCT, arts. 13, § 4º, e 32, § 9º). Acrescenta, ainda, que:

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é ‘entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo’<sup>8</sup>. Data vênua, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação (...) Não resta dúvida que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas<sup>9</sup>.

No mesmo sentido se posiciona Uadi Lammêgo Bulos, para quem “não se justifica a aberração de se incluir o Município no enlace federativo. Aliás, nunca se ouviu dizer que existe Federação de Municípios, porque Município é divisão política do Estado-membro e não possui assento no Senado Federal”<sup>10</sup>.

O fato é que os municípios, a partir da Constituição de 1988 passaram à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas.<sup>11</sup> A federação brasileira, assim, atualmente conta com três esferas governamentais: a da União (governo federal); a dos Estados Federados (governos estaduais); e a dos Municípios (governos municipais), além do Distrito Federal, a que a Constituição agora conferiu autonomia.

Outro aspecto a indicar que os municípios continuam a ser divisões dos Estados, segundo José Afonso da Silva, é o fato de que sua criação, incorporação, fusão e desmembramento far-se-á por *lei estadual*, dentro do período determinado por lei complementar federal (art. 18, § 4º, redação da EC-15/96), e dependerá de plebiscito (que é sempre consulta prévia) das *populações diretamente interessadas*.<sup>12</sup>

Paulo Bonavides, contudo, afirma que “nunca esteve o município numa organização federativa tão perto de configurar aquela realidade de poder – o

<sup>7</sup> Loc. cit.

<sup>8</sup> Cf. Hely Lopes Meireles.

<sup>9</sup> SILVA, J. op. cit. p. 474 e 475.

<sup>10</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003, p.514.

<sup>11</sup> SILVA, J. op. cit. p. 640.

<sup>12</sup> *Ibidem*. p. 475.

chamado *pouvoir municipal* – almejado por numerosa parcela de publicistas liberais dos séculos XVIII e XIX, quanto na Constituição brasileira de 1988”<sup>13</sup>

O que dizer da prática corriqueira de invasão do Estado-membro na área de competência do município? Bonavides entende que neste caso representa

a cassação da autonomia, que não é mera descentralização nem dádiva de um poder unitário, mas espécie de *self government*, com toda a força em que se possa ele fundar escorado na mais tradicional das garantias institucionais produzidas constitucionalmente pelos sistemas federativos em proveito das comunidades: a autonomia municipal<sup>14</sup>

Em nosso país é o município que atende, de fato, de forma mais visível, as necessidades básicas do cidadão. Este convive com o poder público municipal no seu cotidiano, vendo nele a própria materialização do poder, de quem espera ser atendido nos serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial, a manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental, bem como a prestação de serviços de atendimento à saúde da população (CF/88, art. 30). Para população, no atendimento de suas necessidades básicas, não interessa saber que parte desta competência do município, necessita de cooperação técnica e financeira da União e do Estado. Em muitos casos, o sentimento que aflora é de abandono por parte do poder público, quando se recorre aos hospitais e não encontra leito hospitalar disponível, ou quando se busca a proteção na segurança pública e se depara com uma polícia e suas instalações despreparadas para o enfrentamento da criminalidade crescente.

A prática do orçamento participativo municipal, cuja experiência positiva na cidade de Porto Alegre – RS e que gradativamente se projeta para outras cidades como Fortaleza, constitui, sem dúvida, um caminho a ser seguido, sendo uma oportunidade para o cidadão de opinar quanto a melhor aplicação dos impostos em favor da população do seu município.

## 2. FEDERALISMO CLÁSSICO E FEDERALISMO COOPERATIVO

Estado federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional.<sup>15</sup> É o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação.

Já o federalismo é processo e não uma compartimental distribuição

<sup>13</sup> BONAVIDES, P. op. cit. p. 347.

<sup>14</sup> *Ibidem*. op. cit. p. 353.

<sup>15</sup> SILVA, J. op. cit., p. 100;

de competências (Baracho).<sup>16</sup> Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas. Quando se fala em *federalismo*, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma *forma de Estado*, denominada *federação* ou *Estado federal*, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa.

O Brasil assumiu a forma de Estado federal com a proclamação da República, em 1889, e assim foi mantido nas constituições posteriores, embora o federalismo da Constituição de 1967 e de sua Emenda 1/69 tenha sido apenas nominal.

O federalismo, na expressão de Gilberto Bercovici, constitui:

um instrumento de integração, sendo, inclusive, essencial para a configuração do espaço econômico: afinal, a unificação do espaço econômico é garantia da unidade nacional. Não basta ao sistema federal estabelecer algumas regras simples e duradouras sobre repartição de competências e rendas. Constantemente, são necessárias mudanças para manter ou recuperar equilíbrio entre todos os integrantes da Federação.<sup>17</sup>

Para Celso Furtado o federalismo *deve expressar a idéia de que a organização política brasileira está fundada na solidariedade e na cooperação*. Deste modo,

a igualação das condições sociais de vida, em todo o território nacional, é a diretriz fundamental do nosso federalismo cooperativo. Esta homogeneização só é possível se os entes federados possuírem capacidade econômica e política para satisfazerem suas funções essenciais. Portanto, a igualação das condições sociais passa, necessariamente, pela igualação da capacidade dos entes federados. Busca-se, assim, um sistema federativo que responda às exigências de igualdade e solidariedade sem renunciar à sua própria estrutura federal.<sup>18</sup> (Visão do federalismo como processo: art. 24, § 1º, CF/88).

Nossa Constituição Federal de 1988<sup>19</sup> prevê o Federalismo cooperativo, quando afirma que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base na descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.

A competência (ou concorrente) comum dos entes federativos está prevista no art. 23 da CF/88. Outras disposições constitucionais prevendo

<sup>16</sup> SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito Constitucional*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 644.

<sup>17</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 240 - 241.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 242.

<sup>19</sup> CF/88, art. 204, *caput*, e inciso I.

competências comuns estão previstas no art. 144 (segurança pública); art. 205 (a educação); art. 227 (a proteção especial à criança e ao adolescente). As disposições constantes nos arts. 23 e 24 guardam simetria com os fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º) e com as tarefas da sociedade brasileira, ou objetivos fundamentais, constantes do art. 3º<sup>20</sup>.

*Competência Concorrente* é a que admite o exercício de atribuições por duas ou várias entidades. Permite a realização de atividades por mais de uma pessoa de Direito Público.

*Competência supletiva* é aquela que os Estados-membros exercem, quando a União deixa de regular determinada matéria, contemplada no texto supremo, vindo as entidades componentes, em face daquela omissão, suprir a inércia do legislador federal.

*Competência complementar* é aquela de acordo com a qual o Estados-membros, em face de princípios gerais, ditados pela União, sobre determinados assuntos, os adaptam às exigências e peculiaridades regionais, estatuindo detalhes de execução.<sup>21</sup>

Princípios federais extensíveis são aqueles princípios elaborados pelos órgãos legislativos federais que representam paradigmas de atuação para os órgãos estaduais e municipais (arts. 23 e 24 da CF/88)<sup>22</sup>

Alguns dos incisos do art. 23 não podem dispensar a elaboração de normas genéricas e abstratas. Ex.: proteção ao meio ambiente e combate à poluição (inciso VI). As disposições dos parágrafos do art. 24 representam verdadeiro estatuto de limitação à autonomia estadual, instituindo *normas federais extensíveis*. A legislação federal será estendida aos Estados-membros, aos quais, por incumbir a elaboração dos princípios constitucionais estaduais a serem obedecidos em nível municipal pela lei orgânica do município (art. 29), os repassará aos níveis federativos locais.<sup>23</sup>

Vários autores afirmam que a existência de uma segunda câmara está associada à adoção de um sistema federativo. De forma enfática, Sartori (1997) fez a seguinte afirmação:

nas estruturas federativas, não há dúvida de que há necessidade de duas casas (a opção unicameral não chega a ser uma opção), pois é necessária uma câmara alta que represente os estados membros e que seja, portanto, baseada na representação territorial". De fato, o bicameralismo é a forma de organização legislativa predominante nos países federativos, havendo somente seis exceções entre os 25 que adotaram aquela forma de organização das suas subunidades

<sup>20</sup> SLAIBI FILHO, N. op.cit. p. 642.

<sup>21</sup> RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do federalismo na Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965, p. 59.

<sup>22</sup> SLAIBI FILHO, N. op. cit., p. 643.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 643 - 644.

territoriais: Micronésia, Emirados Árabes Unidos, St. Kitts e Nevis, Camarões, Sérvia e Montenegro e Venezuela.<sup>24</sup>

O bicameralismo, contudo, não está limitado aos sistemas federativos; na verdade, 70% dos sistemas bicamerais estão localizados em países unitários (Patterson e Mughan, 1999), o que nos leva a questionar até que ponto as duas variáveis estão de fato correlacionadas.<sup>25</sup>

Uma das preocupações dos federalistas na elaboração da Constituição dos Estados Unidos era a de que um presidente suficientemente poderoso para governar de forma efetiva o seria também para oprimir o povo. Na linguagem da teoria da delegação, o receio era de que os recursos ou a autoridade proporcionada ao agente para defender os interesses do principal pudessem voltar-se contra o próprio principal.<sup>26</sup>

### 3. O SENADO FEDERAL DIMINUI AS DESIGUALDADES REGIONAIS?

No âmbito federal o poder legislativo no Brasil é exercido pelo Congresso Nacional (art. 44 da CF/88), adotando o sistema bicameral, por ser composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Este *bicameralismo* vem desde o Império, salvo as limitações contidas nas Constituições de 1934 e 1937, que tenderam para o *unicameralismo*, uma vez que na Constituição de 1934, o Senado passou a ser um órgão auxiliar da Câmara dos Deputados (composta por representantes do povo e de associações profissionais) e na Constituição de 1937 o Presidente da República acumulou as funções legislativas, período em que o Poder Legislativo ficou em recesso e o Senado deu lugar a um Conselho Federal.

Ocorre que na Constituição de 1988 as duas Casas possuem a mesma importância, embora a Câmara dos Deputados represente o povo e o Senado Federal represente os Estados e o Distrito Federal.

Considerando que no bicameralismo brasileiro não há predominância substancial de uma câmara sobre a outra, faz sentido a crítica de José Afonso da Silva<sup>27</sup>, para quem “o bicameralismo é um sistema mais propício ao conservadorismo, enquanto o unicameralismo favorece os avanços democráticos, na medida em que canaliza e exprime melhor os anseios da soberania popular por transformações”?

Embora formalmente a Câmara dos Deputados tenha a primazia da iniciativa legislativa, pois é perante ela que o Presidente da República, o STF, o STJ e os cidadãos promovem a iniciativa do processo de elaboração das leis

<sup>24</sup> NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas: Federalismo ou Presidencialismo? DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 49, nº 2, 2006, p. 277.

<sup>25</sup> Loc. Cit.

<sup>26</sup> Ibidem. p. 286.

<sup>27</sup> SILVA, J. op.cit. p. 510.

(arts. 61, § 2º, e 64), no Brasil, os grandes Estados são tolhidos e sacrificados em direitos fundamentais de representação, uma vez que a regra de representação por Estado e pelo Distrito Federal (art. 45, § 1º) é questionada por provocar distorções do sistema de representação proporcional. Alega-se que ao fixar o mínimo de 8 deputados e o máximo de 70 deputados, não se chega a uma proporção que atenda o *princípio do voto com valor igual para todos* (art. 14).

Já no Senado Federal, cada estado-membro da federação elege três senadores (com dois suplentes cada), pelo *princípio majoritário*, para um mandato de *oito anos*, renovando-se a representação de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços (art. 46). Ao votar para o Senado, o eleitor brasileiro desconhece quem foram escolhidos por seu candidato como seu primeiro e segundo suplentes. Em caso de vacância (por morte, doença, renúncia ou cassação), o senador é sucedido pelo primeiro suplente; havendo impedimento deste, pelo segundo. Se ambos estiverem impedidos, uma nova eleição será convocada para o preenchimento daquela vaga específica, não importando o tempo já transcorrido do mandato. Como o eleitor não vota no primeiro e no segundo suplente de Senador, os beneficiados são escolhidos pelo titular para sua suplência.

É comum a ocorrência de numerosos casos do suplente de Senador ser um parente do candidato, tais como filho, irmão, esposa, ou mesmo o próprio financiador maior de sua campanha que, uma vez ocupando a vaga de seu titular, passa a cuidar diretamente de seus interesses privados com o Estado. Assume, assim, a cadeira de Senador da República, desconhecido dos eleitores de seu Estado, assumindo o mandato sem a menor representatividade. Cezar Brito muito bem expressa a indignação deste modelo político adotado no Brasil para os suplentes '*biônicos*', quando afirma: "nada expressa melhor o nível de indigência moral do sistema político brasileiro do que a regra anômala dos senadores suplentes"<sup>28</sup>. Prefere chamá-los, com razão, de '*clandestinos*'.

Convém salientar que esta idéia de delegação própria de cada Estado, usando expressão de José Afonso da Silva<sup>29</sup>:

...jamais existiu no Brasil, porque os Senadores são eleitos diretamente pelo povo, tal como os Deputados, por via de partidos políticos. Ora, a representação é partidária. Os Senadores integram a representação dos partidos tanto quanto os Deputados, e dá-se o caso não raro de os Senadores de um Estado, eleitos pelo povo, serem de partido adversário do Governador, portanto defenderem, no Senado, programa diverso deste; e como conciliar a tese da representação do Estado com situações como esta?

Gilberto Bercovici argumenta que  
no Brasil, a única forma de agregação dos Estados entre si tem sido

<sup>28</sup> BRITO, Cezar, Os senadores clandestinos. *Folha de São Paulo* – Tendências/Debates. Domingo – 05.08.07 – Opinião, p. A 3;

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 511.



o discurso regionalista, sobretudo no Nordeste e Norte. Como o Senado não tem se revelado um fórum federativo efetivo, a questão das desigualdades regionais não encontra uma arena federativa adequada para ser debatida. (...) O Senado brasileiro cumpre apenas parcialmente, e de maneira insatisfatória, a tarefa de zelar pelos interesses de preservação e equilíbrio da Federação.<sup>30</sup>

Afinal, no Brasil, o pacto federativo se fortalece com a adoção do bicameralismo? O Senado Federal, pelas razões acima invocadas, tem sido fator determinante da estabilidade e fortalecimento da federação brasileira? Os suplentes de senadores, quando substituem seus titulares, possuem legitimidade para representar os Estados brasileiros? Da forma como funciona, considerando a postura política dos senadores da nossa República Federativa do Brasil, o Senado Federal cumpre, de fato, seu papel constitucional de representar os Estados e o Distrito Federal (CF/88, art. 46)? A natureza e a postura da prática legislativa têm contribuído para o afloramento crescente de tais questionamentos.

#### 4. FEDERALISMO REGIONAL

Durante a Constituinte de 1987/1988 foram inviabilizadas propostas para efetivar o princípio federativo sobre bases regionais sob o argumento de que sua criação poderia levar ao separatismo e à desagregação. Optou-se por fazer constar em nossa Carta Magna alternativas para a União articular sua ação visando seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais, discriminando os incentivos regionais, que compreenderão, além de outros, igualdade de tarifas, fretes, seguros; juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; isenções, reduções ou deferimento temporário de tributos federais devido por pessoas físicas ou jurídicas; 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 (CF/88, art. 43)

Constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF/88, art. 3º, *caput* e seu inciso III). A política assistencialista implantada pelo governo do Presidente Lula, conhecida como *bolsa família*, não tem se mostrado capaz de atender tais objetivos.

Diz o art. 18, *caput*, da CF/88: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição”. Para Paulo Bonavides<sup>31</sup>, a quarta instância política da Federação, que seria no caso o *poder regional*, provido de autonomia e erigido em eixo político de promoção e defesa de todos os interesses regionais, representaria o órgão de competência legítima para conduzir e executar a política de provimento das necessidades comuns da Região. Para ele,

<sup>30</sup> BERCOVICI, G. op. cit. p. 254 – 255.

<sup>31</sup> BONAVIDES, P. op. cit. p.360.

no federalismo das autonomias regionais, o que se propõe não é a eliminação das autonomias do Estado-membro e dos municípios, mas precisamente o contrário, a saber, o seu fortalecimento com a adição da autonomia regional. Esta, sim, fadada a regenerar o sistema federativo.<sup>32</sup>

Aparentemente, as desigualdades regionais brasileiras ainda continuam sendo um problema da sociedade nacional. Celso Furtado nos lembra que o processo de desenvolvimento, que é desigual e combinado, no caso brasileiro, é agravado pela 'herança regional', determinada pela nossa evolução histórica.

A medula dessa questão é a seguinte: o Brasil é um extenso território ocupado de modo irregular, apresentando combinações diversas de fatores e recursos, em sistemas econômicos com distintas potencialidades; desenvolver simultaneamente esses sistemas significa dividir em demasia os recursos e reduzir a intensidade média de crescimento do conjunto. Verifica-se, assim, que é necessário concentrar os recursos escassos nas regiões de maiores potencialidades, a fim de criar um núcleo suficientemente poderoso que sirva de base do desenvolvimento das outras regiões. Mesmo reconhecendo alguma verdade nessa idéia, a formulação geral do problema me parece incorreta. Abandonar regiões de escassos recursos e com rápido crescimento da população é permitir que se criem graves problemas para o futuro do país. Em um plano de desenvolvimento é necessário considerar em conjunto toda a economia nacional<sup>33</sup>.

Como bem observa Gilberto Bercovici,

o desenvolvimento é um fenômeno com dimensão histórica: cada economia enfrenta problemas que lhe são específicos. Não existem fases de desenvolvimento pelas quais, necessariamente, passam todas as sociedades, seguindo os moldes da industrialização européia. O subdesenvolvimento é uma condição específica da periferia, não uma etapa necessária do processo de 'evolução natural' da economia. O desenvolvimento e o subdesenvolvimento são processos simultâneos, que se condicionam e interagem mutuamente.<sup>34</sup>

Celso Furtado acrescenta, por sua vez, que "o subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento".<sup>35</sup>

A economia subdesenvolvida não deve também ser considerada

<sup>32</sup> Loc. cit.

<sup>33</sup> FURTADO, Celso. *Perspectivas da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro. ISEB (mec), 1958, p. 53.

<sup>34</sup> BERCOVICI, G. op. cit. p. 37.

<sup>35</sup> FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 10ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 197.

isoladamente do sistema de divisão internacional do trabalho em que está situada. A passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento só pode ocorrer em processo de ruptura com o sistema, internamente e com o exterior, afinal, “em suas raízes, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política”.<sup>36</sup>

Considerando as desigualdades regionais históricas existentes neste país continental, que aparentemente ignoram o objetivo constitucional de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (CF/88, inc. III do art. 3º), para se ter ações políticas concretas que visem enfrentar tais problemas, de preferência voltadas para a ‘*constitucionalização administrativa*’ das regiões, ou ‘*federalismo regional*’, é preciso a conjugação de qualidades cada vez mais raras em nossa classe política: compromisso, coragem, determinação, persistência, ousadia e vontade política. Para tanto, recorreremos à lembrança de experiência bem sucedida já adotada no nordeste brasileiro, que, aliás, detinha estes atributos:

Em 1958, o governo do presidente Kubitschek recebia críticas no nordeste brasileiro, sobretudo dos governadores recém-eleitos, diante da redução dos investimentos sociais e dos baixos salários, em consequência da maior pressão inflacionária decorrente da construção de Brasília. O nordeste se sentia vítima, uma vez que o Estado brasileiro canalizava “*tudo para Brasília*”. Este abandono da região estava gerando tensões que terminariam por ameaçar a unidade nacional.

Celso Furtado nos lembra que,

o pouco dinheiro disponível para aplicar no Nordeste estava, assim, comprometido em obras do gênero Orós ou estava sendo desperdiçado em trabalhos emergenciais improvisados para assistir a população flagelada da seca (...) Por essa época, já havia no Nordeste sete bilhões de metros cúbicos de água represada graças às barragens construídas pelo DNOCS, sem que se soubesse exatamente para quê (...) Na ausência de aproveitamento hidrelétrico e de irrigação (...) a água estava ali para servir a uma pecuária extensiva nas longas estiagens<sup>37</sup>

Acrescenta que,

durante a seca de 1958, as condições de vida da população trabalhadora rural eram calamitosas, contudo a classe de proprietários de terras não parecia sobremodo afetada. Não fora a ação do governo federal, parte da população seria dizimada pela fome, e parte emigraria, para sobreviver (...) Nas regiões urbanas litorâneas, o quadro não era menos deprimente. Uma cidade de meio milhão

<sup>36</sup> ANGELOPOULOS, Angelos. *Planisme et Progrès Social*, Paris, L.G.D.J., 1953, p. 181. PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. 2ª ed, Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968, p. 20-22 e 28-31.

<sup>37</sup> FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita*. 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1989, p.38.

de habitantes, como Fortaleza, não dispunha de serviços de água encanada. A água retirada de poços, era poluída por infiltrações de fossas que substituíam o serviço de esgoto. Não havia instalações portuárias: o embarque e o desembarque de mercadorias eram feitas em precárias alvarengas, com enormes perdas. Uma miniatura de estação termoeétrica, com potência inferior a três mil quilowatts, servia precariamente parte da cidade.<sup>38</sup>

Após ouvir relato de Celso Furtado quanto a real situação do nordeste brasileiro, o presidente Kubitschek o interrogou:

“Dr. Furtado, de quanto tempo o senhor necessita para pôr no papel tudo o que me disse aqui em forma de um esboço de plano de ação? Minha intenção é convocar todos os líderes nordestinos para lhes expor as linhas gerais da nova política e, de imediato, pôr em execução o que for possível. O Nordeste passará a ter, no meu governo, a mesma prioridade que tem Brasília. (...) Pena que o senhor não haja aparecido aqui no começo do meu governo, mas ainda contamos com tempo para fazer alguma coisa e plantar para o futuro”<sup>39</sup>.

O lançamento desta nova política pelo presidente da República cumpriu-se, finalmente, em março de 1959, com a assinatura de mensagem ao Congresso Nacional, propondo a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e o decreto instituindo, com sede em Recife, o Conselho do Desenvolvimento do Nordeste (CODENO). O mais grave problema a enfrentar seria a disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do país.

No governo Jânio Quadros, o Nordeste se situou à parte pela feliz razão de que ali tudo estava programado e em processo de execução no que dependia do Poder Público. A autoridade do superintendente (da SUDENE) crescia sensivelmente, não só porque o presidente explicitou o seu *status* de ministro, mas também porque os órgãos que eram articulados à SUDENE passaram a depender da interferência desta para ter os seus recursos liberados. A indústria da seca recolheu-se em seus redutores burocráticos mais discretos e contra-atacou bloqueando o Plano Diretor no Congresso. O deputado Oliveira Brito, conhecido como ‘dono do DNOCS na Bahia’, conseguiu ‘engavetar’ o projeto por vários meses. Só muito depois da renúncia de Quadros seria possível trazê-lo de volta à superfície. Mas havia os recursos inseridos no orçamento de 1961, os quais estavam sendo aplicados aqui e ali, dentro da disciplina do Plano.<sup>40</sup>

O presidente João Goulart defendia e reforçava a posição daqueles que estavam empenhados com a política de desenvolvimento da região nordeste

<sup>38</sup> *Ibidem*. p. 39.

<sup>39</sup> *Ibidem*. p. 45.

<sup>40</sup> FURTADO, C. op. cit. (1989), p. 106.

através da SUDENE. Naquela ocasião, as eleições gerais de fins de 1962, para renovação do Congresso Nacional e escolha dos governadores dos Estados, assumiram grande importância em virtude do Brasil ter um presidente que não aceitava o parlamentarismo em vigor, e os primeiros-ministros se sentiam sem legitimidade para assumir plenamente a chefia do governo. Fazendo uma análise da conjuntura política, que, aliás, se mantém atual no Brasil, Celso Furtado então refletia que:

Em Pernambuco, as forças progressistas se haviam polarizado em torno da candidatura de Miguel Arraes. Eu me perguntava por que algo similar – não em torno de uma pessoa, e sim, de um programa de reformas – não se tentava em escala nacional. Ainda não me havia capacitado plenamente de que a política no Brasil, e quase por toda parte, faz-se primeiro com pessoas, e secundariamente com idéias. Com o tempo, chegaria a perceber que todos os chamados líderes progressistas eram rivais entre si, seus entendimentos sendo puramente táticos, traduzindo conveniências momentâneas.<sup>41</sup>

No final de setembro de 1962, Celso Furtado aceitou o convite que lhe foi feito pelo presidente João Goulart para ocupar o recém-criado Ministério Extraordinário do Planejamento, sob as condições de continuar controlando a SUDENE, onde permaneceria como superintendente interino seu então substituto. A idéia deste convite foi sugerida pelo ministro San Tiago Dantas, para quem Celso Furtado seria a pessoa capaz de apresentar ao país um bem estruturado plano de governo, após a restauração do sistema presidencialista através de plebiscito. Após considerar ter concluída a incumbência de elaborar um plano de desenvolvimento econômico e social e de encaminhar, junto aos diversos ministérios, medidas visando a execução desse plano, Celso Furtado solicita ao Presidente que o libere das responsabilidades de ministro extraordinário a cargo do Planejamento. Reassume plenamente o comando da SUDENE.

Contudo, tomava corpo o declínio da autoridade do presidente João Goulart, que teve seu desfecho com o golpe militar que o destituiu do poder em 1964. Até então, “na área de ação da SUDENE todos os programas iam sendo cumpridos dentro de seu cronograma de execução”<sup>42</sup>. Os recursos incluídos no Plano que aprovava o Congresso asseguravam meios para que se avançasse até 1965, quando terminaria o tumultuado mandato presidencial.

Com a ascensão dos militares ao poder em 1964, foi dado início a um longo processo de esvaziamento da SUDENE, que “foi, praticamente, reduzida pela ditadura à aprovação de projetos beneficiados pelos incentivos fiscais”<sup>43</sup>. Como bem ressalta Renato Duarte:

O golpe militar de 1964 não só tirou Celso Furtado do comando da Sudene, como deu início a um processo de mudanças na es-

<sup>41</sup> *Ibidem*. p. 143.

<sup>42</sup> FURTADO, C. op. cit. (1989), p. 174.

<sup>43</sup> BERCOVICI, Gilberto. op. cit., p. 134.

trutura e nas prioridades da Sudene, inclusive com a nomeação para a superintendência daquela autarquia de pessoas carentes carentes de conhecimento técnico e da vivência no Nordeste que as capacitassem a levar adiante as idéias de Furtado. A partir de então, a Sudene passou a sofrer um processo de esvaziamento político e orçamentário, ficando as suas atividades quase que restritas à administração do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e das frentes de trabalho, quando da ocorrência de seca. Finalmente, em 2001, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso extinguiu a Sudene.<sup>44</sup>

Alegando irregularidades, as quais mandou apurar, em março de 2001 o presidente da República Fernando Henrique Cardoso começou a tomar as medidas para o encerramento das atividades da SUDENE e da SUDAM. Em razão de denúncias de desvio de recursos públicos, a SUDENE foi substituída pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene).

O Governo Lula propôs a recriação da SUDENE por meio do Projeto de Lei Complementar 76/03, que tramita na Câmara Federal. Pelo projeto, a instituição buscará implementar uma nova política regional, comprometida com a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, que garanta a geração de oportunidades de inserção da população local na vida produtiva social e política do País.<sup>45</sup>

Portanto, subordinada ao Ministério da Integração Nacional, a SUDENE deve se transformar em agência de fomento. Seu principal objetivo será atrair e promover investimentos públicos e privados, nacionais, e internacionais.

Embutida nessa mudança está o diagnóstico de seu malogro. A Sudene soçobrou porque não conseguiu criar condições de sustentabilidade econômica na região, especialmente no sertão semi-árido.

Falhou porque não ajudou a quebrar o ciclo de intermitência da economia e da sociedade nordestinas, que em boa parte ainda vivem na dependência dos humores irregulares da natureza, o que não lhes dá perenidade, estimula a migração e cultiva a miséria sob variadas formas.

Falhou, enfim, porque a sua atuação técnica, essencial para atingir seus objetivos, esteve subordinada ao clientelismo local, o que a transformou em peça de negociação no balcão federal, alvo de disputas acirradas por verbas entre governadores e, depois da Carta de 1988, entre congressistas. E o que, ademais, tornou pouco

<sup>44</sup> DUARTE, Renato. *A Necessidade da Sudene*. Disponível em: [www.fundaj.gov.br/observanordeste/obed001g.html-16k](http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obed001g.html-16k). Acesso em: 30.7.07.

<sup>45</sup> *A lei complementar nº 125, de 03.01.2007, institui, na forma do art. 43 da CF/88, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE*. Vide no site do Ministério da Integração Nacional (Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional) a proposta de criação da ‘Nova Sudene’ – Versão final – [www.integracao.gov.br/publicacoes/sudene/proposta\\_recriacao.asp-10k](http://www.integracao.gov.br/publicacoes/sudene/proposta_recriacao.asp-10k)

eficazes e às vezes suspeitos mecanismos de financiamentos tais como o Finor e o Banco do Nordeste.

O fracasso da Sudene, entretanto, é sintoma da falha do Estado brasileiro em combater uma chaga secular, a seca, e em desenvolver uma região historicamente desprivilegiadas pela industrialização, modernização e urbanização. E faz parte de um fracasso ainda maior, qual seja, a incapacidade de esse Estado implementar um projeto nacional de desenvolvimento que se desse com a inclusão social.<sup>46</sup>

O fundamental da revisão da política brasileira de desenvolvimento regional, na visão de Gilberto Bercovici,

é a constatação da falência do modelo de autarquias federais criadas nos moldes da SUDENE. Este modelo deve ser substituído pelo federalismo regional. A Região seria um ente federado intermediário, entendida como um ente de articulação e cooperação entre União, Estados e Municípios.<sup>47</sup>

As seqüelas proporcionadas por uma política econômica dependente do capital financeiro internacional, fortalece a afirmação de Cristovam Buarque de que “o mais forte traço característico do planeta que o Brasil reproduz é a existência de um sistema de apartação social de sua população”<sup>48</sup>.

Enquanto o *apartheid*, criado na África do Sul decorreu “da falta de sintonia entre o projeto social que a minoria branca importou da Europa e a realidade social, cultural e econômica da sociedade nativa (...), no Brasil a apartação teve a mesma causa, ainda que o processo tenha seguido rumos diferentes. O modelo europeu implantou-se eliminando a maior parte da cultura e da própria população indígena. Para realizar o trabalho braçal, a sociedade européia importou da África mão-de-obra escrava(...) O fim da escravidão levaria a um de dois caminhos: a integração social de todos os habitantes em um projeto unitário de nação, ou o desenvolvimento separado nos moldes da África do Sul.”<sup>49</sup>

No Brasil,

diferentemente dos países europeus, dos quais importamos o modelo econômico, a democracia política não serviu para distribuir a renda e mudar o projeto social. Ao contrário, a democracia não fez ainda qualquer gesto social em direção a uma sociedade sem apartação; serviu para que os grupos corporativos, inclusive sindicatos de trabalhadores, mantivessem os privilégios e até os ampliassem (...) Em vez de se modificarem a economia e o destino

<sup>46</sup> MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *O Fracasso da SUDENE*. Disponível em: <http://www.cosif.com.br>. Acesso em: 30.07.07.

<sup>47</sup> BERCOVICI, G. *op. cit.*, p. 30.

<sup>48</sup> BUARQUE, Cristovam. *O que é Apartação – O apartheid social no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 53.

<sup>49</sup> BUARQUE, C. *op. cit.* p. 54.

da sociedade, a apartação se consolidou como alternativa para continuar no erro. Na realidade, é na democracia política que a apartação está sendo explicitada.<sup>50</sup>

Contrastando com a África do Sul, que implantou a ditadura dos brancos para garantir a desigualdade e explicitar a diferença, segundo Cristovam Buarque “no Brasil a ditadura dos ricos serviu para ampliar a desigualdade e construir e consolidar a diferença”<sup>51</sup>.

Gilberto Dimenstein observa que,

o subdesenvolvimento acentuado a que estão submetidas as populações do Norte e do Nordeste não é o resultado de uma fatalidade ou patologia: é o resultado da manutenção de um autoritarismo social mediante a complexa interação entre o controle de instituições políticas (representação, acesso à mídia, instituições judiciais, polícia) e o controle de recursos econômicos (empresas favorecidas por subsídios e empréstimos estatais, apropriação privada dos recursos do Estado por meio da corrupção) por parte de oligarquias políticas. (...) Pobreza, analfabetismo, endemias são produto da continuada presença das elites tradicionais e autoritárias na atual consolidação democrática. Tais elites, não submetidas ao controle das ‘não-elites’, muitas vezes se valem sistematicamente da violência ilegal e até mesmo do terror, como se vê aqui nos conflitos rurais. A não-transparência, a não-accountability, a impunidade são os pilares da dominação política e econômica tradicionais. Com a ajuda do monopólio da mídia eletrônica, tornam o requisito da transparência impossível e impedem o fortalecimento das instituições democráticas.<sup>52</sup>

Contudo, a adoção de programas sociais como o *Bolsa-Família* e os benefícios fortemente subsidiados pagos pela Previdência Social têm sido apontados como os principais responsáveis pelo *crescimento chinês* na renda dos mais pobres no Brasil. Estudo do Banco Mundial mostra que, em termos quantitativos, o Brasil tem o mais amplo e bem focalizado programa de transferência de renda da América Latina. Mas, em termos qualitativos, temos algo a aprender com alguns vizinhos, como o Chile, que criou um programa que dá atenção especializada para ajudar os beneficiados a ingressar no mercado de trabalho.<sup>53</sup>

Apesar de deixar de fora de todos os seus programas de transferência de renda, segundo a PNAD de 2004, pesquisa anual do IBGE, quase a metade da população que vive com menos de um quarto de salário mínimo per capita,

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p.58.

<sup>52</sup> DIMENSTEIN, Gilberto. **Democracia em pedaços** – Direitos Humanos no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 15 e 16.

<sup>53</sup> GOIS, Antônio. *Bolsa-Família tem foco, mas não emprega*. *Folha de São Paulo*. Domingo, 28.05.2006, Brasil, p. A 23.



o Brasil aparece com o maior percentual de benefícios (73%) do *Bolsa-Família* chegando efetivamente aos 20% mais pobres. Em seguida aparecem Chile (58%), Nicarágua (55%), Honduras (43%), República Dominicana (35%), México (32%) e Argentina (32%)<sup>54</sup>. Critica-se, todavia, o *Bolsa-Família* afirmando que aonde ela chega, faltam investimentos que poderiam emancipar economicamente os pobres. O excesso de filhos e a precariedade das chamadas condicionalidades do programa também são barreiras. Muitos são os argumentos prós e contra a profusão de programas sociais de iniciativa do governo federal. Os extremos vão do combate à fome ao risco de explosão fiscal, passando pelo assistencialismo eleitoral. Para José Márcio Camargo, economista da PUC-Rio, “o *Bolsa-Família* custa hoje menos de 0,5% do PIB e é, na sua opinião, um dos mais bem implementados em todo o mundo”. Embora, a curto prazo o *Bolsa-Família* haveria muito mais fome não fosse esse dinheiro, argumenta-se ainda que sem mais investimentos em infra-estrutura e no controle da natalidade, a sensação, forte, é de “enxugar gelo”.<sup>55</sup>

A grande mídia brasileira embora reconheça que o Brasil reduziu seu grau de vulnerabilidade externa mediante o aumento do superávit comercial e a redução da dívida pública, tem afirmado que nosso país ainda não equacionou seu problema de falta de dinamismo. Alega-se que as taxas de juros são mantidas em patamares absurdos, que inibem o consumo e o investimento. “O renitente superávit fiscal, sustentado na elevação da carga tributária a nível intolerável e preservando do corte os gastos correntes, limita a capacidade de investimento público em infra-estrutura e sufoca o setor privado”.<sup>56</sup>

Economistas que criaram o *plano real* possuem opiniões próprias sobre como reduzir o custo do dinheiro e atrair novos investimentos. Para Armínio Fraga, por exemplo, “a principal distorção da atual cena econômico-financeira do Brasil é o altíssimo nível das taxas de juros”. Isso se deve, entre outros motivos, ao ainda elevado risco de investir no país. Há, contudo, um consenso entre eles de que o atual modelo e seu tripé de sustentação – controle dos gastos públicos, regime de metas de inflação e câmbio flutuante – precisam ser mantidos, pois seu abandono traria incertezas, os juros subiriam e projetos voltariam a ser engavetados.<sup>57</sup>

Admitindo que o Brasil se tornou uma democracia de massas, Maílson da Nóbrega observa que

no passado, a política econômica mirava essencialmente o crescimento, com pouca ou nenhuma preocupação com os riscos de inflação. Os benefícios iam para a minoria, isto é, os grupos que

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. A 23.

<sup>55</sup> CANZIAN, Fernando. *Bolsa-Família chega até onde governo não leva água*. *Folha de São Paulo*, Domingo, 11.06.06, p. B 1 e B 8.

<sup>56</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Falta horizonte*. Editorial. Domingo, 28.05.06, Opinião, p. A 2.

<sup>57</sup> GUANDALINI, Giuliano. 5 Lições para derrubar o juro e crescer mais. *Revista VEJA*. Economia e Negócios, edição 1957, ano 39, nº 20, 24 de maio de 2006, p. 86.

apoiavam politicamente o governo e o nacional-desenvolvimentismo, enquanto os custos eram transferidos aos pobres, que não tinham voz. Agora, a maioria tem o poder de decisão pelo voto. A política econômica passou a ser conduzida com um olho no eleitor médio, o que introduziu a preocupação com a estabilidade. Guinadas populistas podem ser punidas com a queda de popularidade do governo e do presidente, ameaçando planos de reeleição do titular ou de eleição de quem ele apoiar para ser o seu sucessor.<sup>58</sup>

O novo modelo de desenvolvimento que defende para o Brasil, e que acredita esteja nascendo em nosso país, inclui democracia, economia orientada pelo mercado ancorada em fortes instituições, e em políticas sociais focalizadas nos segmentos menos favorecidos.<sup>59</sup>

Nosso país hoje tem sua economia atrelada às leis de mercado.

O vínculo atual entre soberania do mercado e democracia liberal é um vínculo forçado, 'ideologizado', por uma racionalização comprometida com uma visão de mundo que optou pelos valores do mercado em oposição aos valores básicos do humanismo moderno.<sup>60</sup>

Conforme enfatiza Hobsbawm,

a soberania do mercado não é complemento da democracia liberal – é uma alternativa a ela. De fato, é uma alternativa a todo tipo de política, na medida em que nega a necessidade de serem tomadas decisões políticas, que são precisamente as decisões a respeito de interesses comuns ou de grupos, contrapostos à soma de opções, racionais ou não, de indivíduos que se norteiam por suas preferências particulares. A participação no mercado substitui a participação na política. O consumidor toma o lugar do cidadão.<sup>61</sup>

A garantia do desenvolvimento nacional, tanto quanto a erradicação da pobreza e da marginalização, e as desigualdades regionais constituem direitos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/88, art. 3º). Devem ser garantidos e promovidos pelo Estado brasileiro, que é o principal formulador das políticas de desenvolvimento. Embora fixe um programa de atuação para o Estado e sociedade brasileiros, o art. 3º da nossa Carta Magna “não é uma norma programática. Sua eficácia, como princípio fundamental, é imediata.”<sup>62</sup> Além disso, ressalte-se que,

tanto as normas constitucionais, quanto a legislação infracon-

<sup>58</sup> NÓBREGA, Maílson da. *O Futuro Chegou – Instituições e Desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005, p.347.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 350.

<sup>60</sup> GENRO, Tarso. Crise Democrática e Democracia Direta. In: *Democracia e Política – Filosofia Política*, Série III, nº 6. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003, p. 21.

<sup>61</sup> HOBBSAWM, E. A falência da democracia. *Folha de São Paulo*, Caderno Mais, 09.09.01, p. 6.

<sup>62</sup> BERCOVICI, G. op. cit., p. 295.

stitucional, estão vinculadas aos princípios fundamentais de determinada Constituição como fonte primária e orientadora da interpretação de todo ordenamento jurídico.<sup>63</sup>

Convém lembrar que os problemas regionais não estão isolados dos nacionais. Os grandes problemas nacionais, como a erradicação da pobreza e das desigualdades regionais, só podem ser estudados e compreendidos corretamente se levarem em consideração os desequilíbrios regionais e, sobretudo, se houver, de fato, vontade política para superá-los em benefício dos brasileiros, sobretudo para os de baixa renda, com maiores oportunidade para todos, tornando, assim, este país mais justo e menos desigual.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANGELOPOULOS, Angelos. **Planisme et Progrès Social**, Paris, L.G.D.J., 1953.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- BRITO, Cezar. Os senadores clandestinos. **Folha de São Paulo – Tendências / Debates**. Domingo, 05.08.07, p. A 3.
- BUARQUE, Cristovam. **O que é Apartheid – O apartheid social no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CANZIAN, Fernando. Bolsa-Família chega até onde governo não leva água. **Folha de São Paulo**. Domingo, 11.06.06, p. B 1 e B 8.
- DIMENSTEIN, Gilberto. **Democracia em pedaços – Direitos Humanos no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- DUARTE, Renato. **A Necessidade da Sudene**. Disponível em: [www.fundaj.gov.br/observanordeste/obed001g.html-16k](http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obed001g.html-16k). Acesso em 30.7.07;
- HOBSBAWM, E. A falência da democracia. **Folha de São Paulo - Caderno Mais**, 09.09.01.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Falta horizonte**. Editorial. Domingo, 28.05.06, Opinião, p. A 2.
- FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**, 10ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

<sup>63</sup> PEIXINHO, Manoel Messias. **A Interpretação da Constituição e os Princípios Fundamentais**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000, p. 115.

- \_\_\_\_\_. **A Fantasia Desfeita**, 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Perspectivas da Economia Brasileira**. Rio de Janeiro. ISEB (mec), 1958.
- GENRO, Tarso. Crise Democrática e Democracia Direta. In: **Democracia e Política – Filosofia Política**, Série III, nº 6. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- GOIS, Antônio. Bolsa-Família tem foco, mas não emprega. **Folha de São Paulo**. Domingo, 28.05.2006, Brasil, p. A 23.
- GUANDALINI, Giuliano. 5 Lições para derrubar o juro e crescer mais. **Revista VEJA, Economia e Negócios**, edição 1957, ano 39, nº 20, 24 de maio de 2006.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **O Fracasso da SUDENE**. Disponível em: <http://www.cosif.com.br>. Acesso em: 30.07.07
- NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas: Federalismo ou Presidencialismo? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 49, nº 2, 2006.
- NÓBREGA, Maílson da. **O Futuro Chegou – Instituições e Desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Globo S. A., 2005.
- PEIXINHO, Manoel Messias. **A Interpretação da Constituição e os Princípios Fundamentais** 2ª edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.
- PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano**, 2ª ed, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1968.
- RUSSOMANO, Rosah. **O princípio do federalismo na Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965.
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª edição, São Paulo: Malheiros, 2007.
- SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.