

Associação Nacional de História – ANPUH
XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

O esvaziamento das políticas federais de redução das desigualdades regionais no contexto histórico da Constituição de 1988

Ricardo Ismael*

Resumo: Embora se possa falar em iniciativas do governo federal no Nordeste na primeira metade do século passado, pode-se dizer que apenas no governo Kubitschek tornou-se freqüente a formulação de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades regionais no país. Com a chegada do regime militar, continuou presente a preocupação com a distribuição territorial das atividades econômicas, sendo amparada pelo fortalecimento do planejamento no plano nacional. A partir do início dos anos de 1980, entretanto, observa-se uma mudança no padrão de atuação da União, apontando para um esvaziamento da questão regional no federalismo brasileiro. O objetivo deste artigo é discutir o declínio das políticas federais voltadas para a redução dos desequilíbrios econômicos regionais, no ambiente da Constituição Federal de 1988.

Palavras-Chave: Federalismo Brasileiro – Desigualdades Regionais – Governo Federal.

Abstract: Although one can mention initiatives on the part of the federal government in the Northeast in the first half of the XX century, it can be said that only during the Kubitschek administration did the formulation of public policies geared towards the reduction of regional inequalities in the country become frequent. With the arrival of the military regimen the preoccupation with the territorial distribution of economic activities remained present, supported by the strengthening of planning at the national level. Since the beginning of the 1980's, however, a change in the pattern of action on the part of the Union has been observed which demonstrates a loss of interest in the regional issue in Brazilian federalism. The objective of this article is to discuss the decline in federal policies aimed at reducing regional economic unbalances in the context of the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Brazilian Federalism – Regional Inequalities – Federal Government.

Introdução

Um rápido retrospecto da evolução das políticas regionais implantadas pelo governo federal, indica que elas têm expressado historicamente a preocupação em reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras. Mais precisamente, a política regional aparece como um conjunto de políticas públicas dirigidas para a equidade regional, tendo a

* Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio e Doutor em Ciência Política/IUPERJ.

preocupação predominante de estimular o desenvolvimento das atividades econômicas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do Brasil (BAER, 1996; ARAÚJO, 1995).

A política regional tem recebido a influência de duas abordagens principais. A visão estrutural, predominante durante a maior parte da intervenção federal, procurou orientar as ações governamentais e empresarias na direção de algumas políticas específicas, tais como “reformas institucionais, financiamento do desenvolvimento, educação e capacitação de recursos humanos, desenvolvimento científico e tecnológico, e consolidação e modernização da infra-estrutura”. Surge mais recentemente, a partir dos anos de 1990, o enfoque espacial, no qual se “busca ordenar a distribuição das atividades econômicas no plano regional, articulando as diferentes regiões entre si e com o exterior, na linha de grandes eixos estruturadores de integração nacional e internacional” (SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS, 1997:17-19).

É possível dizer que apenas a partir dos anos 50 tornou-se “frequente a formulação de políticas regionais ‘explícitas’ que visavam à redistribuição de renda e de recursos de investimentos das regiões mais ricas para as mais pobres” (BAER, 1996:301). A criação da SUDENE, em 1959, representou um marco inicial, significando uma primeira tentativa de uma política articulada e consistente de desenvolvimento regional, levada adiante pela União.

Algumas características mais gerais da evolução da política regional federal nos anos 50, 60 e 70 merecem ser sublinhadas. É importante notar que a política regional foi uma consequência do fortalecimento do planejamento no país, no sentido de um “processo sistematizado de orientação econômica que objetiva o desenvolvimento a médio ou longo prazo” (TEIXEIRA, 1997:5). O Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-1960) representava uma experiência de planejamento envolvendo diversas metas setoriais. O surgimento da SUDENE foi, de certa forma, um desdobramento, em nível regional, da visão planejadora predominante na esfera federal, com destaque para as idéias desenvolvimentistas defendidas por Celso Furtado e outros adeptos (BIELSCHOWSKY, 1988:182-192). O arranjo institucional que prevaleceu no Nordeste, e depois em outras regiões, tinha como base um órgão de planejamento e de coordenação das ações federais (SUDENE), além de um sistema de incentivos fiscais federais, e uma instituição financeira (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL) apoiando as operações de financiamento do setor privado (ARAÚJO, 1997; 474-475).

Com a chegada do regime militar, o planejamento ganhou espaço ainda maior no plano nacional. Exemplos não faltam, tais como o Plano de Ação Econômica do Governo

(PAEG) e o Plano Decenal, ambos no governo Castelo Branco; o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) na gestão Costa e Silva; o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PND- 1972-74) no governo Médici; o II PND (1975-79) durante o período de Ernesto Geisel; e o III PND (1980-85) durante no mandato do general Figueiredo (TEIXEIRA, 1997: 11-17). Além disso, o planejamento regional passou, então, a ser centralizado no governo federal. A SUDENE, por exemplo, perdeu, a partir de 1971, o poder de elaborar os planos regionais e de enviá-los diretamente para o Congresso Nacional, passando esta atribuição para o recém criado Sistema Nacional de Planejamento (SUDENE, 1990).

Apesar da redução da influência das instituições regionais no processo decisório, observou-se a partir dos anos de 1970 o início de uma “desconcentração econômica e despolarização da indústria nacional, uma reversão da polarização a partir da maior participação das grandes regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste, Centro-Oeste) no PIB e no valor de transformação industrial do país” (HADDAD, 1994). No caso da economia nordestina, costuma-se dizer que ela “teve um grande dinamismo, de 1960 a 1986”, embora este impulso tenha também estimulado a heterogeneidade na economia regional (GOMES, Gustavo & VERGOLINO, José, 1995: 90).

Há quem diga que a desconcentração econômica ocorrida não resultou de nenhuma política regional explícita, mas dos efeitos, nas regiões periféricas, das políticas nacionais. Nesta leitura, a política regional iniciada no Nordeste no final dos anos 50 havia apenas integrado a região ao centro dinâmico do país, fazendo com que a economia regional passasse a acompanhar a trajetória da economia brasileira (período 1960-75) e até superá-la (1975-80), tornando, por assim dizer, a economia nordestina mais sensível aos efeitos das políticas nacionais, tradicionalmente voltadas para as regiões mais industrializadas do país (GUIMARÃES NETO, 1997:47).

De qualquer forma, parece existir um relativo consenso na literatura especializada de que a política regional federal entrou em declínio a partir do início dos anos 80, tendo em vista os problemas de natureza fiscal e financeira enfrentados pelo setor público, especialmente pelo governo federal. A rigor, é possível até mesmo dizer que a preocupação com a elaboração de um planejamento nacional de médio prazo no Brasil e com o desenvolvimento regional, esteve presente pela última vez no II PND, durante o governo Geisel. A partir de então prevaleceram os problemas econômicos de curto prazo, como o

combate à inflação e o controle dos gastos públicos, de maneira que os planos nacionais e regionais ganharam um caráter secundário.

Os governos Figueiredo (1979-85) e Sarney (1985-90) tiveram que enfrentar a crise da dívida externa e o crescente endividamento do setor público, tornando a administração da conjuntura o objetivo dominante. Neste cenário, “os planos estratégicos nacionais e regionais elaborados, e as propostas de políticas de médio e longo prazo montadas, não passam de intenções e são seguidamente sufocadas pelas negociações com os credores externos e internos e seus representantes...” (ARAÚJO, 1995:477).

Na década de 1990, a opinião predominante entre os especialistas em economia regional tem sido no sentido de denunciar a ausência de uma política regional federal. Haddad, por exemplo, destacou que a indiferença do governo federal põe em risco a pequena desconcentração espacial ocorrida na economia brasileira, na segunda metade dos anos 70 (HADDAD, 1996: 129-130).

É certo que existiram algumas iniciativas no final do primeiro governo Fernando Henrique, sob a coordenação do BNDES, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estas teriam sido dirigidas para a identificação dos denominados “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, os quais tinham como objetivo “integrar as diversas economias regionais e articulá-las aos mercados internacionais, além de trabalhar com a expectativa de crescimento econômico médio de 4,3% ao ano para o país, abrangendo o período de 2000/2007” (NASSER, 2000:167). Entretanto, este trabalho serviu mais para indicar as oportunidades de investimentos públicos e privados nos setores considerados essenciais para o desenvolvimento econômico e social do país, do que para impulsionar a elaboração de políticas regionais federais.

As políticas regionais federais no contexto histórico da Constituição de 1988

A redução dos desequilíbrios econômicos entre as regiões brasileiras continuou sendo limitada pelas dificuldades de financiamento do setor público, no contexto posterior à promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, a política regional esteve ainda mais restringida, por conta da presença dos seguintes fatores novos: (a) descontinuidade administrativa na área de política regional federal; (b) maior resistência à idéia de regionalizar as ações federais na federação brasileira, por parte das bancadas dos estados das regiões Sul e Sudeste no Congresso Nacional; (c) redefinição do papel da União no desenvolvimento

econômico dos estados e regiões, no ambiente marcado pela integração do país à economia internacional.

A formulação de uma política regional foi prejudicada, nos anos de 1990, pelo prolongamento da crise fiscal e financeira da União, iniciada na década anterior. É possível dividir o período em fases, de acordo com ciclos políticos governamentais. A crise do setor público brasileiro explodiu com a crise da dívida externa, em 1982, no final do regime militar. No período de 1981 a 1984, houve uma tendência de melhoria da situação fiscal por conta do ajuste promovido pelo FMI. Em compensação, no início da redemocratização, durante o governo Sarney, houve uma tendência de deterioração das finanças públicas do país. Nas gestões Collor e Itamar, de 1990 a 1994, houve uma evolução positiva das necessidades de financiamento do governo nacional. Isto se deve, entre outros aspectos, ao malabarismo de indexar tributos e atrasar o pagamento das despesas governamentais. Finalmente, no governo de Fernando Henrique, de 1995 a 1998, a situação fiscal evoluiu para um grande desequilíbrio, tornando inevitável um dramático ajuste fiscal no seu segundo mandato (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999:93-132). A crise fiscal como era de se esperar contribuiu para a redução dos investimentos públicos. Neste caso, as regiões menos desenvolvidas são mais penalizadas do que as demais, porque dependem mais dos investimentos públicos para seu crescimento econômico, tendo em vista a menor expressão do setor privado.

Um segundo fator esteve presente nos últimos anos. A descontinuidade administrativa na área do governo federal responsável terminou, por sua vez, comprometendo a formulação e a implementação das políticas regionais. A análise das atas das reuniões ordinárias do Conselho Deliberativo da SUDENE ajuda a destacar este aspecto, sublinhando as constantes mudanças ocorridas no período do governo Sarney até o final da primeira gestão de Fernando Henrique. Observa-se a presença de treze ministros ou secretários nacionais de políticas regionais, indicando uma constante descontinuidade administrativa naquela área do governo federal. Além disso, a pasta de política regional perdeu o status de Ministério nos governos Collor (1990-1992) e Fernando Henrique (1995-98), enfraquecendo sua relação com o Ministério da Fazenda e demais membros do primeiro escalão do governo federal (SUDENE, 1987-1998).

Uma resistência maior à idéia de regionalizar as ações federais na federação brasileira, pode ser apontada como um terceiro ponto relevante para explicar a ausência de política regional. Esta postura nascia no próprio Congresso Nacional. É importante lembrar que foram implantados os mecanismos introduzidos na Constituição de 1988 referentes à

redistribuição das receitas da União, os quais favoreceram as regiões menos desenvolvidas através das transferências constitucionais para estados (FPE) e municípios (FPM) e fundos constitucionais de financiamento regionais (FNE, FNO e FCO). Entretanto, outros dispositivos constitucionais não foram regulamentados pelo Congresso Nacional, como, por exemplo, o Art. 43, que trata das condições para a integração de regiões em desenvolvimento; o Art. 163, que define a forma de atuação das instituições oficiais de crédito; e o parágrafo 2o do Art. 192, que estabelece que os recursos financeiros da União, relativos a programas regionais, serão depositados em suas instituições regionais (CONGRESSO NACIONAL, 1993:21-22).

Além disso, não se deve esquecer das várias iniciativas na revisão constitucional de 1993, sobretudo de parlamentares das regiões Sul e Sudeste, para restringir ou mesmo eliminar os dispositivos constitucionais que favorecem a transferências de recursos federais para as regiões menos desenvolvidas. Vale ressaltar, também, a presença, naquela oportunidade, de algumas emendas defendendo a substituição na agenda pública da discussão sobre “espaços-problema” por “questões-problema”, o que certamente seria uma outra forma de desregionalizar a distribuição dos recursos públicos (LAVINAS, Lena & MAGINA, Manoel, 1995: 28-29). Tudo isso parece sinalizar para uma resistência, no interior do parlamento nacional, à idéia de uma atuação cooperativa mais forte da União voltada para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Uma última razão para a ausência de política regional federal está ligada à redefinição do próprio papel do governo federal no modelo de desenvolvimento do país. O novo ambiente econômico, marcado pelo processo de globalização, parece apontar para mudanças mais permanentes na relação entre a União e as unidades subnacionais, especialmente quando envolve a promoção do crescimento econômico dos estados brasileiros.

O governo federal, sobretudo a partir da segunda metade dos anos de 1990, passou a ter como preocupação central a inserção competitiva do país na economia internacional, diferentemente de tempos atrás, quando a prioridade era a industrialização com base no mercado interno e a integração das economias regionais. Cardoso, em entrevista ao jornalista Roberto Pompeu de Toledo, ressaltou as resistências nacionalistas que enfrentou, lembrando que certa vez foi a um debate com professores da Universidade de Brasília, onde defendeu a inserção internacional soberana do país, mas mesmo assim foi criticado já que naquele momento “a idéia não era de inserção no mercado internacional: A idéia era de mercado interno. Era outro mundo”(CARDOSO, 1998:229). Em outro momento da mesma entrevista,

o ex-presidente revela satisfação com a função de “dinamizadores econômicos da região” exercida pelos governadores. Aceita, inclusive, que os Executivos estaduais estabeleçam relações comerciais diretamente com o exterior, como no modelo do federalismo norte-americano, reduzindo o papel da União na promoção do desenvolvimento econômico nacional (CARDOSO, 1998:263).

Talvez não seja exagero dizer que o governo federal assumiu progressivamente, a partir dos anos de 1990, um papel mais voltado para a inserção do país na economia internacional do que para a redução das desigualdades regionais. Em outras palavras, “a grande pressão é para integrar o país à comunidade internacional com mais urgência do que o país se integra a si mesmo” (CAMARGO, 1999:46). O impulso para estabelecer vínculos externos tornou-se prioritário, postergando qualquer discussão sobre as mudanças e o fortalecimento das políticas federais para redução das desigualdades regionais.

Considerações finais

A redução dos desequilíbrios econômicos entre as unidades subnacionais continuou sendo limitada pelas dificuldades de financiamento do setor público, no contexto posterior à promulgação da Constituição de 1988. Além disso, a descontinuidade administrativa na área de política regional federal prejudicou a elaboração e a implementação de políticas públicas, sendo também, muitas vezes, um obstáculo na tentativa de convencer a sociedade brasileira da relevância do tema. Constatou-se também, no âmbito do Congresso Nacional, uma maior resistência às ações do governo federal direcionadas ao crescimento econômico das regiões menos desenvolvidas. Boa parte das bancadas dos estados das regiões Sul e Sudeste tem se colocado em oposição a um federalismo cooperativo, desconsiderando as experiências recentes na Alemanha e na União Européia. Finalmente, a redefinição do papel da União no modelo de desenvolvimento do país tem afetado as políticas regionais federais, na medida em que o governo federal canaliza a maior parte de seus esforços para a integração do país à economia internacional, deixando em segundo plano a preocupação com a desconcentração espacial das atividades econômicas no país.

A ausência de políticas regionais federais repercutiu desfavoravelmente na cooperação entre os governos estaduais nordestinos. Não há cooperação regional sem o envolvimento do governo federal, mesmo porque não existe uma cultura política para estabelecer arranjos cooperativos interestaduais horizontais. Nos anos de 1990, portanto, o crescimento econômico nacional tornou-se mais dependente das forças de mercado do que no

poder público federal, tornando as economias estaduais do Nordeste mais ávidas por investimentos privados e por isto mesmo ampliando a competição entre os governos estaduais da região.

Referências bibliográficas:

ARAÚJO, Tânia Bacelar de, “Planejamento regional e relações intergovernamentais”. In: AFFONSO, Rui Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.), *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap, 1995.

_____. “Herança de diferenciação e futuro de fragmentação”. *Estudos Avançados*, vol. 11, n° 29, São Paulo, USP, jan/abril, 1997.

BAER, Werner, *A Economia Brasileira*, tradução de Edite Sciulli, São Paulo, Nobel, 1996.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1988.

CAMARGO, Aspásia. “Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático”. In: PANDOLFI, Dulce Chaves (org.), *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O Presidente Segundo o Sociólogo: Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

CONGRESSO NACIONAL, Beni Veras (relator). *Relatório Final da Comissão de Desequilíbrio Inter-Regional Brasileiro*. Volume III, Brasília, Congresso Nacional, 1993.

GIAMBIAGI, Fabio & ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Campus, 1999.

GOMES, Gustavo Maia e VERGOLINO, José Raimundo. “A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordeste: 1960/1994”. *TD* n° 372, Brasília/Rio de Janeiro, IPEA, 1995.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Trajetória econômica de uma região periférica. In: *Estudos Avançados*, São Paulo, Universidade de São Paulo, vol.11, n° 29, janeiro/ abril 1997.

HADDAD, Paulo Roberto. “Os impactos do novo ciclo sobre os desequilíbrios regionais”.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.), *O real, o crescimento e as reformas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1996, pp. 129-130.

JORNAL DO COMMERCIO. “Conselho da Sudene se reúne hoje”. Recife, 6/12/1999.

JORNAL DO COMMERCIO. “Sudene libera R\$ 54,3 milhões do Finor na 1a. reunião do ano”. Recife, 01/04/2000

JORNAL DO COMMERCIO. “Bittencourt destaca a Transnordestina”. Recife, 27/05/2000.

LAFER, Celso. *JK e o Plano de Metas (1956-61): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2002.

LAVINAS, Lena & MAGINA, Manoel A. “Federalismo e desenvolvimento regional: Debates da revisão constitucional”. *TD* n° 390, Brasília/Rio de Janeiro, IPEA, 1995.

NASSER, Bianca, “Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento”. *Revista do BNDES*, v. 7, nº 14, 2000.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS. *Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional*. Brasília, Editora Universa/Universidade Católica de Brasília, 1997.

SUDENE, coordenação Jorge Fernando de Santana. *Modernização Regional em Curso: 30 Anos de SUDENE*. Recife, 1990.

SUDENE. Atas das Reuniões Ordinárias do Conselho Deliberativo da SUDENE. Recife, SUDENE, janeiro de 1987 a dezembro de 1998, 1572p.

TEIXEIRA, Antonio Alberto. “Evoluções dos Processos de Planejamento e Orçamento no Brasil”. *Texto para Discussão - Fundação IPLANCE*. Fortaleza, IPLANCE, 1997.