

A FORMAÇÃO DA DESIGUALDADE REGIONAL, SUAS PREMISSAS E A QUESTÃO DO NORDESTE BRASILEIRO

Mariana Loureiro Gama *
Hertha Urquiza Baracho **

RESUMO: O presente artigo tenta explicar as principais razões da formação da problemática regional a partir do surgimento das teorias sobre o desenvolvimento econômico, do conceito dos fenômenos do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, e da importância do Estado para solucionar as desigualdades regionais. Aborda o federalismo do Brasil, enfoca a questão do Nordeste brasileiro e a influência da SUDENE nas formulações das Reformas de Base.

Palavras-chave: Desigualdades regionais. Desenvolvimento. Nordeste brasileiro.

1 INTRODUÇÃO

Passada a turbulência das duas guerras mundiais, a instabilidade e crises entre elas e pressionados pela opção socialista, a questão do desenvolvimento econômico tornou-se tema central na agenda dos governos e das instituições de coordenação econômica e política do mundo ocidental ou capitalista.

Além do desenvolvimento econômico em geral e da reconstrução europeia e japonesa, ganhou destaque a desigualdade entre e dentro dos países. No caso dos Estados Unidos, embora predominasse a ideologia anti-intervenção estatal, as desigualdades regionais, os movimentos migratórios, o crescimento dos guetos, a experiência anterior do TVA, induziram a generalização do planejamento regional (CHINITZ, 1969). Na Europa, manifestações relacionadas com o desenvolvimento econômico e com as desigualdades territorial e social deram origem à criação de várias instituições e de instrumentos de política regional, a exemplo das políticas de desconcentração industrial na Inglaterra, dos planos de distribuição territorial e polos de desenvolvimento na França, dentre outros (DENTON et al., 1960; AMENDOLA; BARATA, 1978; NEKRASOV, 1971).

Essas experiências tinham como fundamento e base teórica os estudos sobre localização e desenvolvimento regional que ganharam força depois da Segunda Guerra. Baseado nas teorias clássicas da localização das atividades econômicas de origem alemã (VON THUNEN, WEBER, LOSCH, CHRISTALER) e nos modelos teóricos neoclássicos,

* Graduação em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho pela ESMAT; Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pelo UNIPÊ; Mestranda do Mestrado em Direito do UNIPÊ, na linha de pesquisa Direito e Desenvolvimento de Mercado Sustentável.

** Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor Associado da Universidade Federal da Paraíba (aposentado). Professora Titular do UNIPÊ e Professora Colaboradora da UFPB.

desenvolveu-se nos Estados Unidos a chamada *Regional Science*, capitaneada por Walter Isard. Esse corpo teórico procurou construir uma teoria da localização abrangente e compreensiva, com destaque para o papel do custo de transportes, da disponibilidade de matérias-primas, da dimensão dos mercados e das economias de aglomeração (ISARD, 1956). Ao mesmo tempo, tomando os instrumentos de insumo-produto, os conceitos de multiplicador de renda e emprego e do papel das exportações no crescimento regional, estabeleceram-se modelos de planejamento e de políticas regionais (FRIEDMAN; ALONSO, 1969).

De forma paralela, desenvolveu-se, predominantemente na Europa, a análise do desenvolvimento desequilibrado. Inicialmente, Perroux (1967), observando a natureza desigual do desenvolvimento francês e influenciado pela teoria schumpeteriana do progresso técnico, desenvolveu a noção de polo de desenvolvimento. Para o autor, o dinamismo de um polo era determinado pela existência de uma ou mais indústrias motrizes que exerce o papel dominante e gera efeitos multiplicadores sobre outras atividades. De forma quase simultânea, Myrdal (1957) demonstrou que o desenvolvimento econômico promove um processo de causação circular cumulativa, através do qual as regiões ricas tendem a se tornar mais ricas e as regiões pobres mais pobres, embora reconhecesse a existência de efeitos de espraiamento do desenvolvimento econômico. De forma semelhante, Hirschman (1958) desenvolveu a análise do processo de polarização, através do qual as regiões mais desenvolvidas atraem capital e trabalho qualificado das regiões atrasadas, realimentando a desigualdade, embora reconhecesse também a existência de efeitos de “gotejamento” das regiões desenvolvidas sobre as regiões atrasadas. Demonstrava a importância do investimento em capital social básico para a promoção do desenvolvimento regional.

Na América Latina, o diagnóstico da Comissão Econômica Para América Latina (CEPAL), baseado nos conceitos de “centro” e “periferia”, procurava demonstrar que o atraso relativo da região decorria das relações de troca internacionais, através das quais o “centro” do mundo capitalista, ao reter os frutos do progresso técnico, exportar bens industrializados e possuir melhor organização sindical, se beneficiava nas suas relações de troca com a “periferia”, que exportava bens primários cujos preços não subiam com o aumento de demanda, pelo excesso de fatores (terra e trabalho), mas sempre caíam quando a demanda reduzia. Esse mecanismo – entendia a CEPAL – criou ao longo do tempo um processo de deterioração das relações de troca com a “periferia”. A saída proposta foi a industrialização. Na ausência de uma burguesia capaz de levar o projeto adiante pela escassez de recursos econômicos e técnicos, impunha a ação do Estado e, para isso, do planejamento (CEPAL, 1950; PREBISCH, 1950).

De acordo com Bercovici (2003), as desigualdades regionais no Brasil foram tema muito presente na economia política do desenvolvimento entre as décadas de quarenta a sessenta do século passado, com notável filiação à teoria do subdesenvolvimento, desenvolvida pela CEPAL e, entre os brasileiros, sobretudo por Celso Furtado. Mas as ciências sociais não acompanharam a reflexão no mesmo diapasão e profundidade. A chamada “questão” regional ficou circunscrita ao Norte, Nordeste e seus pesquisadores e cientistas sociais. A rigor, era o tema da Federação que não frequentava as preocupações no polo dominante, vale dizer no Sudeste e, sobretudo, em São Paulo. Diferentemente dos primeiros quarenta anos do século passado, quando a questão da federação dominava as proposições dos autoritários clássicos, como Oliveira Vianna, que a viam com desconfiança, apostando tudo em formas fortemente centralizadas, num Estado unitário, para resolver, para anular, as poderosas tendências centrífugas “bárbaras” das províncias.

O caso do Nordeste brasileiro ganhou importância na trajetória de estudo do desenvolvimento regional, posto que a região abrigou o ciclo virtuoso inicial da história da ocupação econômica do país pelos portugueses no século XVI, tendo escolhido a primeira capital da colônia – Salvador. Depois, o Nordeste mergulhou em longo período de estagnação e não acompanhou as mudanças rápidas no país entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX. Celso Furtado (1959) observou tal tendência e buscou explicar suas causas mais profundas utilizando o arsenal teórico do estruturalismo da CEPAL, que o próprio ajudou a construir.

2 CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E DE SUBDESENVOLVIMENTO

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 europeia. 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, cuja expressão geográfica concreta se revela na dicotomia da CEPAL entre centro e periferia.

A economia desenvolvida não deve também ser considerada 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, de acordo com Celso Furtado (2000), “em suas raízes, o

subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política”. Portanto, é necessária uma política deliberada de desenvolvimento, em que se garanta tanto o desenvolvimento econômico como o desenvolvimento social, dada a sua interdependência. Desse modo, o desenvolvimento só pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais (BERCOVICI, 2003).

Quando não ocorre nenhuma transformação – social ou no sistema produtivo – não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização. Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Embora possa haver elevadas taxas de crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população.

Assim, o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a. As teorias do crescimento econômico dão ênfase à ação deliberada da política econômica do Estado para a manutenção de um ritmo expansivo que mantenha o pleno emprego. Contudo, suas preocupações são exclusivamente econômicas, não analisam as condições ou consequências políticas, institucionais, sociais ou culturais do crescimento econômico. O objetivo propugnado pelas teorias do crescimento econômico é fazer com que os países subdesenvolvidos cujo problema se limita, para essas teorias, a uma maior ou menor capacidade de acumulação, alcancem o mesmo sistema econômico dos desenvolvidos.

O grande desafio da superação do desenvolvimento é a transformação das estruturas socioeconômicas e institucionais para satisfazer as necessidades da sociedade nacional. Para a efetivação desse objetivo, segundo a proposta de Osvaldo Sunkel e Pedro Paz, é fundamental a participação social, política e cultural dos grupos tradicionalmente considerados como *objeto* do desenvolvimento, que devem tornar-se *sujeito* desse processo. Podemos afirmar, então, que a democracia também é essencial para o desenvolvimento (SEN, 1999).

Ao analisarmos a democracia como condição do desenvolvimento, podemos também analisá-lo com enfoque nos direitos fundamentais. O objeto do desenvolvimento, assim, é bem mais amplo do que o simples crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), pois também leva em conta fatores sociais e políticos. O desenvolvimento deixa de ser um fim em si mesmo, mas seus fins e meios adquirem crucial importância, tendo como principal meio e fim do desenvolvimento a expansão da liberdade humana. Esta concepção, hoje, é consagrada na elaboração do direito ao desenvolvimento, pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A definição de direito ao desenvolvimento passou por vários estágios nas discussões da ONU. Do enfoque economicista inicial, chegou-se à concepção atual de direito ao desenvolvimento como um direito fundamental, integrante dos direitos de solidariedade cujo titular não é o indivíduo, mas os povos. O desenvolvimento, portanto, também é um direito fundamental, que deve ser respeitado, garantido e promovido pelo Estado, que é o principal formulador das políticas de desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos nacionais. Podemos concluir como Francisco de Oliveira (1997): a questão nacional é, essencialmente, a questão colocada pelo conceito de subdesenvolvimento.

3 DESENVOLVIMENTO, DESIGUALDADES REGIONAIS E A IMPORTÂNCIA DO ESTADO

Dentro de sua especificidade histórica, o Estado brasileiro, ao tornar-se o principal promotor do desenvolvimento, terá que se confrontar também com um sério problema, ligado à formação do Estado nacional: as desigualdades regionais (COHN, 1978).

A existência das desigualdades regionais é um problema da sociedade nacional como um todo, não apenas dos residentes nas regiões menos desenvolvidas. Os problemas regionais não estão isolados dos nacionais, pelo contrário, o caso do Nordeste, segundo Celso Furtado (1982), reflete toda a exclusão social do desenvolvimento brasileiro.

Uma série de teorias do desenvolvimento tentou propor soluções para as desigualdades regionais. Algumas chegaram até a afirmar que a existência das disparidades seria temporária. Como parte do processo de desenvolvimento nacional, as desigualdades seriam decorrência da unificação econômica das *economias regionais*, geradas pelo fato de a expansão do desenvolvimento ocorrer de forma regionalizada nos primeiros estágios. No decorrer do tempo, diminuir-se-iam os efeitos dos elementos causadores das desigualdades regionais, pois todo o sistema econômico nacional tenderia ao equilíbrio. Nessa fase do desenvolvimento, a convergência entre as regiões se tornaria a regra. Ou seja, os desequilíbrios regionais existiriam apenas durante os estágios iniciais do processo de desenvolvimento. Nas fases mais avançadas, naturalmente ocorreria a tendência ao equilíbrio. A ideia de que as desigualdades sociais e regionais diminuiriam naturalmente como o crescimento econômico revelou-se absolutamente falsa no Brasil (ALMEIDA, 1985).

Outra tese que deve ser descartada na análise das desigualdades regionais é a do colonialismo interno. As teorias do colonialismo interno tornaram-se comuns a partir da década de 1960. Eram aplicadas no estudo de sociedades com experiência colonial, onde as

relações entre metrópole e colônia poderiam ser consideradas paralelas às relações sociais desenvolvidas internamente, especialmente em países onde grupos étnicos heterogêneos viviam separados: na América Latina, proliferaram essas análises para explicar a situação dos indígenas em países como o México, Guatemala e Peru. O colonialismo interno, em suas várias versões, destaca a analogia das relações vigentes no antigo sistema colonial com a existência de setores “colonizadores” e setores “colonizados” convivendo na mesma sociedade nacional. Algumas características da existência do colonialismo interno seriam a sujeição política, exploração econômica, dominação cultural e conflitos raciais. A amplitude dessas características (encontradas em boa parte das sociedades modernas) tornou as várias teorias do colonialismo interno adaptáveis às mais diversas situações políticas e sociais, com inúmeras simplificações, generalizações e ambiguidades (HIND, 1984).

Uma das teorias que mais influenciou a elaboração de políticas de desenvolvimento regional no Brasil foi a teoria dos polos de crescimento (ou de desenvolvimento), do francês François Perroux. De acordo com a teoria de Perroux, a aparição de uma indústria nova ou o crescimento de uma indústria existente se difunde, o que faz com que, ao longo de grandes períodos, sejam espalhadas transformações que facilitam o surgimento de novas indústrias e a continuidade na difusão das inovações. No entanto, o crescimento não ocorre em todos os lugares, mas em polos de desenvolvimento, com intensidades variáveis, de onde expande seus efeitos para o resto da economia. Em um polo industrial complexo, aglomerado geograficamente e em crescimento, intensificam-se as atividades econômicas, que geram também disparidades regionais. O polo de desenvolvimento modifica seu ambiente geográfico imediato e, se é poderoso, toda a estrutura da economia nacional a que integra. O crescimento do mercado no espaço, quando se origina da comunicação de polos de crescimento territorialmente aglomerados, não é um crescimento igualmente repartido, pois opera por meio da concentração de meios e pontos de crescimento de onde se irradiam as mudanças. Uma economia nacional em crescimento é fruto da combinação de elementos relativamente ativos (indústrias-motrizes, polos industriais e atividades geograficamente aglomeradas) e elementos relativamente passivos (indústrias decadentes e regiões dependentes de polos geograficamente aglomerados), com os primeiros induzindo os segundos ao crescimento (PERROUX, 1991).

Além de Perroux, influenciaram, decisivamente, as políticas brasileiras de desenvolvimento o sueco Gunnar Myrdal e o norte-americano Albert Hirschman. Para Gunnar Myrdal (1960), a ideia de equilíbrio não se funda na observação da vida social. Os processos sociais tendem a se apresentar sob a forma de causação circular, ou seja, reações causais em

cadeia, cumulativamente, tendendo à concentração. A decisão econômica é o ponto de partida de uma ação cujo resultado final pode ser uma modificação estrutural. Os efeitos da decisão econômica podem ser regressivos (*backwash effects*) ou propulsores (*spread effects*). Os países subdesenvolvidos caracterizam-se-iam pela fraqueza dos efeitos propulsores, criando ou ampliando desigualdades internas entre regiões desses países. O conhecimento desses efeitos possibilita a identificação dos fatores que aumentam ou reduzem a capacidade de irradiação, possibilitando o planejamento elaborado pelo Estado para a orientação do desenvolvimento econômico.

Albert Hirschman (1973) propôs a teoria do crescimento desequilibrado: a meta do desenvolvimento não seria eliminar os desequilíbrios, mas mantê-los, pois seriam as tensões e desequilíbrios que induziriam o próprio desenvolvimento, por meio da sua contínua e incessante superação. Para tanto, as inversões deveriam ser induzidas para promover desenvolvimento, calculando-se os seus efeitos de transformação econômica. Para o autor, existem dois tipos de cadeias de reação provocadas pela decisão de inversão: os efeitos de arrasto (*backward linkage*) e os efeitos de propulsão (*forward linkage*). Os efeitos de arrasto fundam-se no fato de toda atividade produtiva não primária criar certa procura de insumos (matéria-prima, mão de obra, equipamentos etc.) para abastecê-la e os efeitos de propulsão no fato de que uma nova atividade produtiva pode significar insumos potenciais para novas atividades e empreendimentos. Ao adicionarem-se os dois efeitos em cada caso concreto, torna-se possível planejar as decisões de inversão em função da capacidade de provocar as modificações estruturais favoráveis ao desenvolvimento. A falta de interdependência e encadeamento das atividades produtivas seria uma das características mais marcantes das economias subdesenvolvida, cujo exemplo mais notório são os enclaves de exportação.

Apesar das influências de Perroux, Myrdal e Hirschman, a teoria que fundamentou efetivamente, a política brasileira de desenvolvimento regional foi a teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. As propostas cepalinas foram apresentadas no diagnóstico elaborado por Celso Furtado para tentar solucionar a questão nordestina, publicado sob o título de *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, em 1959.

A reversão espontânea do processo de concentração regional de renda é praticamente impossível. Como a integração econômica não planejada leva ao agravamento dos desequilíbrios regionais, é necessária uma política deliberada para que o desenvolvimento não acarrete a ampliação da concentração regional de renda.

A solução desse problema constituirá, muito provavelmente, uma das preocupações centrais da política econômica no correr dos próximos anos. Essa solução exigirá uma

nova forma de integração da economia nacional, distinta da simples articulação que se processou na primeira metade do século. A articulação significou, simplesmente, desviar para os mercados da região cafeeira-industrial produtos que antes se colocavam no exterior. Um processo de integração teria de orientar-se no sentido do aproveitamento mais racional de recursos e fatores do conjunto da economia nacional. Na medida em que se chegue a captar a essência desse problema, se irão eliminando certas suspeitas como essa de que o rápido desenvolvimento de uma região tem como contrapartida necessária o entorpecimento do desenvolvimento de outras. (FURTADO, 1991).

Podemos afirmar, portanto, que a Questão Regional é uma questão diretamente ligada ao Estado brasileiro. Além de envolver aspectos concorrentes à própria forma de Estado (o federalismo), sua resolução passa pelo poder político e pelas políticas públicas que afetam a distribuição territorial de renda no Brasil. As desigualdades regionais devem ser entendidas como fator da política e produto político, pois são consequências de ações políticas e impõem decisões políticas, influenciando na necessária elaboração de um projeto nacional de desenvolvimento (CASTRO, 1992).

4 O FEDERALISMO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Brasil é um Estado Federal. A Constituição de 1988, no *caput* de seu artigo 1º, define a República Federativa como a forma de Estado vigente no Brasil e, em seus incisos, relaciona os fundamentos da República Federativa do Brasil: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político. Mas o fato de a Constituição definir o Brasil como um Estado Federal não nos poupa do trabalho de analisar que federalismo é o brasileiro. Afinal, de acordo com BERCOVICI (2003), não existe um “modelo” de federalismo ideal, puro e abstrato, que englobe a variedade de organizações existentes nos Estados denominados federais. O que existe é uma série de soluções concretas, historicamente variadas, de organização do Estado, dentro de determinadas características comuns entendidas como necessárias a um regime federal.

O fundamento da Federação é a Constituição rígida comum. Os diferentes centros de poder político não são dotados de hierarquia uns em relação aos outros. O que diferencia cada membro da Federação é a atribuição de competências distintas pela Constituição. Outro dado essencial para a caracterização de um regime federal é a qualidade estatal dos entes federados, a chamada “estatalidade”, qualidade que depende da configuração desses entes enquanto centros de poder político autônomo e de sua capacidade de influir na tomada de decisões do Estado como um todo. As tentativas de melhorar a capacidade política e administrativa dos

entes federados dizem respeito, portanto, ao núcleo essencial da ideia de federalismo (ROVIRA, 1986).

Em nenhuma concepção doutrinária o federalismo é entendido como oposto à unidade do Estado. Pelo contrário, o objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade. Nem poderia ser diferente, afinal a unidade está na essência da organização estatal. Para garantir a unidade (fim), o Estado possui determinada forma de organização (meio), mais ou menos centralizada. Todo Estado, inclusive o federal, nesse sentido é unitário, pois tem como um de seus objetivos a busca da unidade. A autonomia não se opõe à unidade, mas a centralização em determinados órgãos ou setores do Estado. Assim, num Estado federal a unidade é o resultado de um processo de integração em que a autonomia não se limita a ser um objeto passivo (garantia), mas é, essencialmente, sujeito ativo na formação desta unidade estatal (participação).

Ainda em relação à ideia de federalismo, devemos destacar a posição de Friedrich (1955). Para este autor, o federalismo não deveria ser entendido como uma estrutura estática, mas como um processo. Segundo sua opinião, a dificuldade gerada pelas incertezas das conceituações jurídicas sobre federalismo surge da categoria “Estado”, ou seja, da visão do federalismo como entidade estática. O federalismo não poderia ser considerado como uma forma fixa e precisa de divisão de poderes entre autoridades centrais e subnacionais. O federalismo, na realidade, deveria ser visto como um processo de federalização de uma comunidade política (*federalizing process*). Este processo pode ocorrer de duas formas: mediante a concordância de várias organizações políticas separadas (dotadas de “estatalidade” ou não) em chegar a resoluções conjuntas sobre problemas comuns; ou, então, através da descentralização de uma organização política unitária até o ponto em que surgem comunidades políticas separadas e distintas, dotadas de organização política própria, capazes de resolverem problemas distintos de maneira separada.

A coexistência dessas comunidades políticas autônomas, incluindo a comunidade global que as compreende, só pode ser organizada nos termos de uma constituição rígida. O papel de uma constituição federal, para Friedrich, é restringir os poderes das comunidades federadas, com fundamento no princípio da separação de poderes, agora aplicado sobre uma base espacial. A função do *federalizing process* é combinar a comunidade política global e as outras comunidades por ela abrangidas para uma ação conjunta e separada, segundo um plano pré-estabelecido, que é a constituição. Esta, segundo Friedrich, é a melhor combinação possível entre o máximo de liberdade com a necessária autoridade. A concepção de federalismo como processo, de acordo com o autor, é adequada para comunidades políticas

com objetivos territorialmente diversificados que podem ser cumpridos por meio de esforços conjuntos.

Pode-se concluir que, de acordo com o *federalizing process* de Carl Friedrich, o federalismo é um processo dinâmico em que comunidades políticas se organizam, institucionalizando uma unidade na diversidade. Essa noção de federalismo como processo adequa-se perfeitamente às teorias procedimentais da Constituição.

4.1. COORDENAÇÃO, COOPERAÇÃO E COMPETÊNCIAS COMUNS

Com a redemocratização da década de 1980, abriram-se novas perspectivas para o federalismo brasileiro. Apesar de sua origem e fundamento oligárquicos, com a Constituição de 1988, existe a possibilidade de renovação das estruturas federais no Brasil, com sua ênfase na cooperação federativa e na superação das desigualdades regionais. A restauração da Federação foi vista por alguns autores, no entanto, como um ressurgimento do “federalismo estadualista”, sem, no entanto, a formação de um núcleo hegemônico de estados como na Primeira República. Este “federalismo estadualista” se caracterizaria pelo controle das bancadas de deputados federais pelos governadores e pela competição predatória entre os estados por mais recursos, por meio da guerra fiscal (ABRUCIO, 1998). Essa avaliação acaba vendo na restauração de um sistema federal em que os estados e municípios têm poder político efetivo (não apenas nominal) um ressurgimento da “política de governadores”. Há inúmeras falhas no modelo federal implantado com a Constituição de 1988, mas denominar o seu sistema federativo de “federativo estadualista” é, certamente, um exagero.

Feitas estas considerações, podemos passar para a análise do federalismo brasileiro da Constituição de 1988, partindo da caracterização do federalismo cooperativo formulada por Rovira (1986):

En pocas palabras, y como punto de partida, podemos decir que la división federal del poder no se entiende ya como separación y mera yuxtaposición de esferas independientes y soberanas de gobierno, actuando cada una sobre un ámbito material propio y exclusivo, sino como colaboración entre los diversos centros de gobierno en la consecución de objetivos de común interés, como participación de todas las instancias en un esfuerzo conjunto para el cumplimiento de todas aquellas funciones y tareas que redundan en beneficio del todo, y con él, de las propias partes. La separación y la estancamiento han sido sustituidas por lo que podemos designar como voluntad de colaboración, a impulso de las necesidades y exigencias de la realidad.

Não é plausível, contudo, um Estado Federal em que não haja um mínimo de colaboração entre os diversos níveis de governo. Faz parte da própria concepção de federalismo esta colaboração mútua. Portanto, no federalismo cooperativo não se traz

nenhuma inovação com a expressão “cooperação”. Na realidade, a diferença é o que se entende por cooperação, que, no federalismo cooperativo, é bem diferente do modelo clássico de colaboração mínima e indispensável.

Dentre as complexas relações de interdependência entre a União e os entes federados, no federalismo cooperativo, devemos distinguir a coordenação da cooperação propriamente dita. A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação de um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades.

A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes. A União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal. Esse tipo de repartição é o previsto pelo artigo 24 da Constituição Federal de 1988.

Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no artigo 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução dessas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo. A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas.

O interesse comum viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação. Na realidade, há dois momentos de decisão na cooperação. O primeiro se dá em nível federal, quando se determina, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em nível estadual ou

regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades. Na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas.

A fonte da cooperação federal é a Constituição. Fora dos casos expressamente previstos no texto constitucional (obrigatórios ou facultativos), predomina o princípio da separação e independência no exercício das competências constitucionais. No caso brasileiro, as competências comuns do artigo 23 da Constituição, após sua regulamentação pela lei complementar prevista no parágrafo único do mesmo artigo, serão obrigatórias para a União e todos os entes federados. A lei complementar prevista não poderá retirar nenhum ente da titularidade das competências comuns, nem restringi-las (ROCHA, 1997).

Há, dentro das correntes que combatem o Estado Social, alguns autores que consideram a repartição de competências prevista na Constituição de 1988, especialmente a dos artigos 23 e 24, “irracional”. Para eles, a repartição deveria ser clara, com a eliminação das competências concorrentes (não distinguem as competências concorrentes das comuns), por alargarem a “margem da irracionalidade”. As competências, ainda, deveriam ser descentralizadas para estados e municípios (CAMARGO, 1994).

5 FUNDAMENTOS DA POLÍTICA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

5.1 O NORDESTE E AS QUESTÕES REGIONAIS

O problema do Nordeste foi, por muito tempo, entendido como restrito às secas. A maior parte das inversões públicas na região dirigiu-se às políticas de caráter assistencial do combate às secas ou ao apoio de setores exportadores, especialmente a produção açucareira. A construção de uma infraestrutura, como estradas e açudes, esteve sempre ligada aos interesses de latifundiários, não propriamente a uma política regional. A própria presença do Estado como agente econômico não era muito forte no Nordeste até a década de 1950, atuando apenas por meio das ferrovias, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e órgãos federais de assistência. Só se pode falar em política econômica e política de desenvolvimento para o Nordeste a partir da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959. Antes da SUDENE, os vários órgãos federais não tinham como finalidade explícita o planejamento do desenvolvimento regional (OLIVEIRA, 1993).

O primeiro desses órgãos foi criado em 1909, pelo Decreto-Legislativo n. 7.619/1909: a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), que era uma repartição do Ministério da

Viação e Obras Públicas. A IOCS, com mudança de nomenclatura, existe e atua até hoje. O seu objetivo originário era a elaboração de estudos científicos e a sistematização das obras contra as secas, tendo em vista garantir continuidade administrativa na sua realização. Na época, acreditava-se que a solução para o problema das secas no Nordeste era exclusivamente de engenharia: bastariam a construção de açudes e a perfuração de poços, além da construção de estradas e ferrovias. Esta crença foi conhecida como *solução hidráulica* para os problemas nordestinos.

Com a Revolução de 1930, tem início uma fase de grandes investimentos, ainda mediante a IFOCS, nas obras contra as secas. A solução proposta ainda era “hidráulica”, com a construção de açudes e reservatórios. A limitação dessa maneira de entender o problema regional nordestino começou a ficar patente, especialmente no decorrer da década de 1940. Nesse período, surgiram, inclusive, algumas propostas de abordar o problema da irrigação e da utilização das terras irrigáveis, com o objetivo de potencializar, socialmente, as obras realizadas na região. Estas propostas, no entanto, foram logo descartadas pelo sistema de poder político regional, beneficiário das obras da IFOCS, que continuou atuando na construção de açudes em terras particulares sem qualquer proposta de reforma econômica ou social da região. A única mudança foi a da sigla IFOCS pela sigla DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), ocorrida com o Decreto-Lei n. 8.486/45 (FURTADO, 1962).

Para garantir o emprego contínuo de recursos no combate às secas do Nordeste, a Constituição de 1934 previu expressamente, em seu artigo 177, que seriam reservados 4% das rendas da União para a aplicação em um plano sistemático de combate às secas. A regulamentação do artigo 177 da Carta Magna ocorreu com a Lei n. 175/36, que criou a área do “Polígono das Secas”, que seria beneficiada pela aplicação das receitas previstas nos dispositivos constitucionais.

Além do combate às secas, a política federal pós-1930 para o Nordeste buscou desenvolver o setor produtivo açucareiro. O Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) foi criado pelo Decreto n. 22.789/33. Sua principal tarefa era o estabelecimento de quotas de produção por Estado. Essas medidas foram tomadas para a sobrevivência da agroindústria no Nordeste, ameaçada pela busca de alternativas ao café na agricultura paulista. O efeito colateral foi o impedimento da modernização e da expansão dessa mesma indústria (OLIVEIRA, 1993).

Até a década de 1950, a atuação federal no Nordeste se caracterizaria pela multiplicidade de organismos, sem qualquer contato uns com os outros, com superposição de áreas de atuação, tarefas e desperdício na aplicação do dinheiro público. Cada iniciativa do

Governo Federal criava um órgão que atuava de modo distinto dos outros que já existiam, sem qualquer coordenação política. Era mais fácil, politicamente, criar um órgão governamental novo do que reestruturar os existentes, controlados por vários setores da oligarquia nordestina. O problema do desenvolvimento nordestino ainda era considerado como essencialmente regional, pois não constituía ainda nenhum obstáculo ou entrave ao desenvolvimento industrial do centro dinâmico (ROBOCK, 1964).

O símbolo desta política é o DNOCS, célebre pela ineficiência no combate às secas e pelo clientelismo, vinculado à oligarquia exploradora da “indústria da seca”. A “solução hidráulica” ainda era predominante, reforçando a estrutura socioeconômica existente. O DNOCS era um departamento nacional, integrante da estrutura do Ministério da Viação e Obras Públicas, concebido para combater as secas onde elas ocorressem, mas nunca realizou nenhuma obra fora do Nordeste. A transformação do DNOCS em uma autarquia, com autonomia administrativa, ainda que permanecesse vinculado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, só ocorreria com a Lei n. 4.229/63. Além de transformar o DNOCS em autarquia, essa lei transferiu sua sede do Rio de Janeiro para Fortaleza e limitou sua área de atuação ao Polígono das Secas (BERCOVICI, 2003).

248

O enfoque da problemática regional nordestina muda na década de 1950, durante o Segundo Governo Vargas, quando se abandona a “solução hidráulica” e passa-se a pensar nos problemas nordestinos como problemas econômicos, não de falta de chuvas. A instituição responsável por essa mudança de enfoque foi o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criado pela Lei n. 1.649/52. O BNB foi o primeiro organismo federal voltado para o desenvolvimento regional cuja sede se situava na sua região de atuação (no caso, Fortaleza).

A criação do BNB foi facilitada pelo artigo 198 da Constituição de 1946. De acordo com o artigo 198, §1º, um terço dos 3% das receitas federais reservados para o combate às secas (ou seja, 1% das receitas) deveria ser mantido em um fundo especial para ser utilizado e casos de emergência. Enquanto não ocorresse uma emergência, o mesmo dispositivo constitucional permitia que os recursos deste fundo, denominado Fundo Especial das Secas, fossem utilizados para o financiamento do setor produtivo no Nordeste, de acordo com a Lei n. 1.004/49, que regulamentava o dispositivo constitucional. Como o Fundo Especial das Secas era mantido junto ao Banco do Brasil, para a criação do BNB bastou que o Fundo Especial fosse transferido da administração do Banco do Brasil para a do novo órgão. O que, obviamente, não significou garantia de recebimento dos recursos previstos no orçamento da União para o fundo administrado pelo BNB.

Embora o objetivo inicial do BNB fosse financiar o setor produtivo nordestino, especialmente o agropecuário (artigo 8º da Lei n. 1.649/52), com as dificuldades de liberação de verbas orçamentárias, o banco foi autorizado a executar todas as operações bancárias. Apenas com a criação da SUDENE, o BNB se tornou, efetivamente, um órgão de fomento do desenvolvimento regional, com o artigo 28 da Lei n. 3.692/59, determinando, expressamente, a destinação de pelo menos 70% dos seus recursos para este fim (HIRSCHMAN, 1963).

5.2 A SUDENE E AS REFORMAS DE BASE

A partir da década de 1960, o desenvolvimento adquire, cada vez mais, um cunho reformista. A própria CEPAL reviu, parcialmente, suas teses, admitindo que apenas a industrialização não solucionaria os problemas sociais latino-americanos. De acordo com Raul Prebisch (1968), a tarefa da América Latina seria acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e redistribuir renda em favor da população. Ambas as tarefas deveriam ser executadas conjuntamente, ou seja, o desenvolvimento econômico não viria antes do desenvolvimento social, mas seriam interdependentes. As transformações na estrutura social, particularmente a reforma agrária, eram necessárias para o desenvolvimento. A questão, no Brasil, deixou de ser a industrialização em si, que já era um processo irreversível com o Plano de Metas, mas para onde conduzir o desenvolvimento e como solucionar os problemas sociais.

A atuação da SUDENE caracterizou-se por ter tido o plano de desenvolvimento (o Relatório do GTDN) elaborado antes da criação do organismo regional, ao contrário do que ocorreu no Vale do São Francisco e na Amazônia. O rigor de um diagnóstico científico, como o do GTDN, possibilitou a apreensão da estrutura econômica do Nordeste e favoreceu uma intervenção mais eficaz. Na opinião de Otavio Ianni (1989), o que distingue, qualitativamente, a SUDENE de outros organismos regionais de desenvolvimento existentes à época, como a SPVEA, é a existência de um projeto de desenvolvimento coerente por trás da atuação.

Com a SUDENE, reorientou-se a política estatal, com funções mais amplas, para dinamizar e orientar expansão das forças produtivas na região. A SUDENE, inclusive, recebeu a competência, até então inédita na estrutura político-administrativa brasileira, de poder criar sociedades de economia mista em qualquer ramo de atividade econômica na sua área de atuação, segundo o artigo 6º da Lei n. 3.995/61.

A principal atribuição da SUDENE era a elaboração do Plano Diretor Pluriênal (artigo 8º da Lei n. 3.692/59), cujas etapas foram denominadas Plano Diretor, com a colaboração de todas as entidades públicas da região (federais e estaduais), para posterior discussão no

Conselho Deliberativo. Se fosse aprovado, era encaminhado pelo Presidente da República, como projeto de lei, para o debate e aprovação no Congresso Nacional (CARVALHO, 1979).

O I Plano Diretor da SUDENE foi aprovado pela Lei n. 3.995/61, e o II Plano Diretor da SUDENE pela Lei n. 4.239/63. Os primeiros dois Planos Diretores diferem, em parte, dos grandes objetivos reformistas expostos no Relatório do GTDN. Isso se deveu à falta de condições políticas e institucionais para implementar a estratégia original. Para garantir os seus objetivos de longo prazo, a SUDENE transgrediu nos dois primeiros planos, buscando evitar confrontos com ênfase nas áreas de menor resistência, como infraestrutura e previu a utilização de incentivos fiscais para atrair investimentos industriais na região.

O surgimento da questão regional no debate político, particularmente em relação à proposta da SUDENE, fez parte do movimento das reformas de base, que tentava incorporar ao nacional-desenvolvimentismo novas questões, como a reforma agrária. O Relatório do GTDN e a experiência da SUDENE enfatizaram a necessidade de um planejamento global que regulasse o uso da terra e combatesse o latifúndio improdutivo. As políticas da SUDENE não atacavam de frente a concentração de terras, mas visavam gerar condições que modificassem a estrutura fundiária. Os reformistas saíram fortalecidos, pois a SUDENE deixou à vista focos de miséria até então desconhecidos ou escondidos da opinião pública. Nesse contexto, gerou-se uma nova mentalidade, favorável a amplas reformas estruturais, as reformas de base, com destaque para a reforma agrária (CAMARGO, 1991).

As dificuldades em relação à reforma agrária podem ser percebidas pelo fracasso do projeto de lei de irrigação. Antes ainda da lei que criaria a SUDENE ser aprovada pelo Congresso Nacional, o CODENO havia preparado outro projeto de lei que visava a utilização das terras irrigáveis dos açudes e barragens construídos pelo Estado. A ideia era possibilitar a desapropriação dessas terras para promover o cultivo de alimentos em propriedades de agricultura familiar, melhorando as condições sociais de vida da população local e tornando-a mais apta a enfrentar as secas periódicas. O projeto do CODENO, como não poderia deixar de ser, sofreu forte resistência no Congresso, com a aliança entre forças do Centro-Sul e a oligarquia nordestina, que viam nesse projeto um precedente perigoso para seus interesses fundiários. Para evitar sua aprovação, foi votado um projeto de lei antigo sobre o mesmo assunto, completamente distinto da proposta do CODENO, que acabou sendo vetado pelo Presidente Juscelino Kubitschek. Com isto, a proposta do CODENO foi arquivada e perdeu-se uma oportunidade de coibir a utilização de verbas públicas para fins de interesse privado dos grandes latifundiários nordestinos (BERCOVICI, 2003).

Apesar da timidez inicial dos dois primeiros Planos Diretores, as transformações estruturais propostas pelo GTDN e pela SUDENE estavam ligadas às reformas de base, o que rompeu com a antiga aliança de forças sociais que havia pressionado pela sua instituição. As propostas reformistas não foram efetivadas, pois dependiam, principalmente, da reforma agrária, que só poderia ser promovida efetivamente com a mudança da Constituição de 1946. O obstáculo constitucional à reforma agrária estava previsto nos artigos 141, §16 (situado no capítulo dos direitos e garantias individuais) e 147 (localizado no capítulo da Ordem Econômica e social), que permitiam apenas a desapropriação por interesse social “mediante prévia e justa indenização em dinheiro”. Dessa maneira, à exigência da reforma constitucional se acrescentou as reformas de base, colocando o governo de João Goulart sob suspeita ainda maior dos setores mais conservadores da sociedade.

Mesmo com a oposição de inúmeras forças políticas, o Presidente João Goulart pressionou o Congresso Nacional e vários projetos sobre a questão agrária, parados há anos, foram aprovados. Um deles foi a Lei n. 4.132/62, que dispõe sobre a desapropriação por interesse social (cujo projeto havia sido encaminhado ainda por Getúlio Vargas). Foi também, finalmente, aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.214/63). Em 11 de outubro de 1962, pela Lei Delegada n. 11, o governo criou a SUPRA (Superintendência de Política Agrária), cuja missão seria a de criar condições políticas e institucionais para a execução de reforma agrária.

As entidades ruralistas e as classes produtoras articularam-se contra a reforma agrária e pressionaram, com maior ou menor sucesso, os congressistas para evitar a aprovação de mudanças na Constituição. As derrotas do governo no Congresso geraram uma campanha nacional de pressão contra o Poder Legislativo e a favor das reformas de base. O ponto alto dessa campanha seria o Comício das Reformas, realizado em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro. Com a presença de quase todas as lideranças reformistas, João Goulart assinou o Decreto n. 53.700, em que considerava de interesse social, portanto, passíveis de desapropriação, os imóveis de mais de 500 hectares situados a até 10 quilômetros da margem das rodovias, ferrovias e açudes. Com esse decreto, o Presidente unificou, contra si e contra o sistema democrático, toda a classe de proprietários. A política reformista proposta pelo Relatório do GTDN e pela SUDENE caiu, juntamente com o regime constitucional, em abril de 1964 (CAMARGO, 1991).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desconcentração industrial não alterou, essencialmente, a divisão regional do trabalho no Brasil. Os setores mais relevantes da economia continuam concentrados no Sudeste e em São Paulo, em particular. O que houve foi a consolidação seletiva de certas especializações regionais, com maior ou menor nível de articulação com o centro dinâmico. Algumas dessas áreas são mais articuladas com o exterior do que com o resto do país, como o complexo de exploração mineral do Maranhão e Pará (Grande Carajás), tendência que tende a aumentar com a implementação do Mercosul e com a globalização.

Com a integração produtiva do Nordeste à economia nacional, ultrapassou-se uma das teses centrais do Relatório do GTDN: a de que o Nordeste ia mal, enquanto o Centro-Sul ia bem. A dinâmica econômica das regiões brasileiras é totalmente articulada, embora não homogeneizada. Como consequência, a economia regional nordestina foi desregionalizada, integrando-se mais ao mercado nacional, mas, ao mesmo tempo, ocorreu, nas palavras de Francisco de Oliveira (1998), a “reificação da região”, como argumento para a consoante manutenção e ampliação dos incentivos fiscais que possibilitaram o crescimento industrial nordestino.

252

Os desequilíbrios regionais permanecem e, apesar da industrialização, não trouxe consigo a solução dos problemas sociais e agrários, como propunha o GTDN:

Destarte, ainda que a industrialização do Nordeste seja grandemente intensificada, não poderá por si só transformar a estrutura econômica da região com a rapidez que as condições atuais exigem. Contar com essa industrialização para dar emprego às grandes massas demográficas excedentes da região semiárida seria desconhecer a natureza real do problema e sua amplitude. Para modificar a estrutura ocupacional da região e elevar, efetivamente, o padrão de vida, será necessário atacar em duas frentes simultâneas: a da industrialização, para absorver os excedentes urbanos, e a do deslocamento da fronteira agrícola e da irrigação das zonas áridas, para aumentar a disponibilidade de terras aráveis por homem ocupado na agricultura.

O cerne da Questão Regional do Nordeste não é a industrialização. Apesar das mudanças estruturais da economia nordestina (e nas demais regiões periféricas), as causas das desigualdades continuam intocadas, ou seja, o problema da concentração fundiária, os baixos indicadores sociais, uma concentração de renda regional superior à já elevada concentração nacional e, segundo Francisco de Oliveira (1998), a grande novidade trazida com a industrialização: os elevados níveis de miséria produzidos pela própria expansão econômica nordestina. Esta vai ser a situação com que a Constituição de 1988 vai se deparar. Constituição que apresenta efetivamente preocupação com a superação da Questão Regional.

Construction of the regional inequality, principles and the problem of Brazilian Northeast

ABSTRACT: This article attempts to explain the main reasons for the formation of regional problems, with the emergence of theories of economic development, the concept of the phenomena of development and underdevelopment, and the importance of the state to deal with regional disparities. Explains federalism in Brazil and focuses on the issue of Northeast Brazil and the influence of SUDENE in the formulations of basic reforms.

Keywords: Regional inequalities. Development. Brazilian Northeast.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.
- ALMEIDA, Rômulo. Necessidades básicas e nova dimensão para o municipalismo. In: **Nordeste: Desenvolvimento Social e Industrialização.** Rio de Janeiro/Brasília: Paz e Terra/CNPq, 1985.
- AMENDOLA, Mário; BARATTA, Paolo. **Investimenti industriali e sviluppo dualistico.** Roma: Svimez, 1978.
- CAMARGO, Aspásia. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, Boris (coord.). **História Geral da Civilização Brasileira.** Tomo III. Vol. 10. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.
- _____. O novo pacto federativo. **Revista do Serviço Público.** vol. 118. n. 1. Brasília: ENAP, janeiro/julho de 1994. p. 87-94.
- CARVALHO, Otamar de. **Desenvolvimento regional:** um problema político. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- CASTRO, Iná Elias de. **O mito da necessidade:** discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.
- CEPAL. **Estudio económico de América Latina, 1949.** New York: ONU, 1951.
- CHINITZ, Benjamin. The regional problem in U.S.A. In: ROBINSON, E. A. G. (ed.) **Backward areas in advanced countries.** London: Macmilln, 1969.
- COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento (o processo de criação da SUDENE).** 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- DENTON, Geoffrey et al. **Planeacion e política económica en la Gran Bretña, Francia e Alemana.** Mexico: Siglo Veintiuno, 1970.
- FRIEDMAN, John, ALONSO, William (ed.). **Regional development and planning.** Cambridge: MIT, 1964.
- FRIEDRICH, Carl J. Teoría Constitucional Federal y Propuestas Emergentes *in* MACMAHON, Arthur W. (coord.) **Practica del Federalismo.** Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1955. p. 541-563.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 24. ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1991.
- _____. O Problema do Nordeste. In: **A pré-revolução brasileira.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- _____. **Teoria política do desenvolvimento econômico.** 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

- _____. **O Brasil pós-milagre**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- HIND, Robert. The Internal Colonial Concept. In: **Comparative Studies in Society and History**. Vol. 26. n. 3. Cambridge: Cambridge University Press, julho de 1984. p. 543-568.
- HIRSCHMAN, Albert. **Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America**. Nova York: The Twentieth Century Fund, 1963.
- _____. **La Estrategia del Desarrollo Económico**. México: Fondo de La Cultura Económica, 1973.
- IANNI, Octavio. **Estado e capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- ISARD, Walter. **Location and space-economy**. Cambridge: MIT Press, 1956.
- MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB (MEC), 1960.
- NEKRASOV, Nicolai. N. *Economia Regional*. **Editorial Científico-Técnico**, Cuba, 1971.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- _____. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. **Novos Estudos**, n. 48. São Paulo: CEBRAP, julho de 1997. p 3-19.
- _____. A Metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PERROUX, François. **L'Économie Du XXe Siecle**. 4. ed. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1991.
- PREBISCH, Raul. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.
- ROBOCK, Stefan. **Desenvolvimento econômico regional: o Nordeste do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- ROCHA, Carmen Lucia Antunes. **República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y Cooperacion em la República Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- SEN, Amartya. **Development as Freedom**. Nova York: Alfred A. Knopf, 1999.