unesp

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

RENAN YAMASAKI VEIGA DE BARROS

ARRANJOS FEDERATIVOS NA CONTEMPORANEIDADE: O CONSÓRCIO NORDESTE E O ORDENAMENTO TERRITORIAL INTERESTADUAL

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS E CIÊNCIAS EXATAS

RIO CLARO - SP

2024

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Geociências e Ciências Exatas
Câmpus de Rio Claro

RENAN YAMASAKI VEIGA DE BARROS

ARRANJOS FEDERATIVOS NA CONTEMPORANEIDADE: O CONSÓRCIO NORDESTE E O ORDENAMENTO TERRITORIAL INTERESTADUAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Câmpus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Angelita Matos Souza

Rio Claro - SP
2024

B277a

Barros, Renan Yamasaki Veiga de
Arranjos federativos na contemporaneidade : o Consórcio Nordeste e o ordenamento territorial interestadual / Renan Yamasaki Veiga de Barros. -- Rio Claro, 2024
137 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro
Orientadora: Angelita Matos Souza

1. Geografia regional. 2. Consórcios. 3. Desenvolvimento. 4. Federalismo. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Dados fornecidos pelo autor(a).

Impacto potencial desta pesquisa

O Consórcio Nordeste – objeto desse trabalho – enquanto autarquia organizada em bloco regionalmente identificada, possibilita a ampliação de experiências na área do planejamento territorial e políticas públicas, sobretudo frente ao cenário de acirramento dos conflitos de interesse na disputa do Estado. Entendemos se tratar de um fenômeno com amplo potencial de alterar a correlação de forças nas disputas políticas que se constituem hoje no Brasil – fato que se comprova com a proliferação desses arranjos interestaduais a partir de 2015. Nosso trabalho, assim, traz algumas contribuições no sentido de ampliar os estudos acerca dos caminhos para o desenvolvimento, trazendo subsídios para a análise dos consórcios interestaduais enquanto novos atores na arena política contemporânea.

Potential impact of this research

The Northeast Consortium – main subject of this essay – as an autonomous entity organized in a regionally identified bloc, enables the expansion of experiences in territorial planning and public policies, especially in light of the scenario of heightened conflicts in the dispute for the State. We understand that this is a phenomenon with great potential to change the correlation of forces in the political disputes that are currently taking place in Brazil – fact that is proven by the proliferation of these interstate arrangements since 2015. Our work, therefore, brings some contributions towards expanding studies on the paths to development, providing support for the analysis of interstate consortiums as new actors in the current political arena.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Geociências e Ciências Exatas
Câmpus de Rio Claro

RENAN YAMASAKI VEIGA DE BARROS

ARRANJOS FEDERATIVOS NA CONTEMPORANEIDADE: O CONSÓRCIO NORDESTE E O ORDENAMENTO TERRITORIAL INTERESTADUAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Câmpus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Comissão Examinadora

Profa. Dra. ANGELITA MATOS SOUZA
IGCE/UNESP/Rio Claro (SP)

Prof. Dr. FABRÍCIO GALLO
IGCE/UNESP/Rio Claro (SP)

Prof. Dr. LUCIANO PEREIRA DUARTE SILVA
FCH/UFGD/Dourados (MS)

Conceito: Aprovado.

Rio Claro (SP), 18 de outubro de 2024.

AGRADECIMENTOS

Não seria possível conduzir o início desta seção sem antes prestar reverência à duas instituições às quais me encontrei vinculado no período de construção deste trabalho. À Universidade Estadual Paulista (UNESP), que me homizia e me engrandece desde os princípios de 2016, e à Universidade Santo Amaro (UNISA), que me ofereceu a oportunidade da experiência docente e autonomia para pôr em prática meus conhecimentos pretéritos. Sem a vivência e os ensinamentos colhidos nesses últimos anos através destas instituições, nada disso teria sido possível.

Saúdo também os colegas, amigos e familiares que se colocaram ao meu lado ao longo deste período. Tenho que meu desenvolvimento pessoal e profissional se deve em muito aos momentos de fraternidade e coleguismo vividos tanto na universidade quanto, sobretudo, fora dela. A eles envio meus agradecimentos e a estima de que, mesmo de longe, possamos preservar atados esses laços de amizade e companheirismo.

Às minhas professoras e professores, quero expressar minha gratidão pelo apoio e inspiração ao longo dessa jornada. A eles devo a pessoa que hoje sou...

“Saibam sempre que, mais cedo do que se imagina, de novo se abrirão as grandes alamedas por onde passará o homem livre para construir uma sociedade melhor.” (Allende, 2022)

RESUMO

O presente trabalho busca investigar, com base na recente criação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (CIDSNE), as consequências desse novo tipo de arranjo político e qual o fundo para o surgimento dessa forma de associação no interior do território nacional. Nas últimas décadas, sobremodo a partir da Constituição Federal de 1988, a forma como fora desenhado o pacto federativo deu sinais de desgastes pelos desequilíbrios existentes na complexa estrutura de funcionamento da administração pública brasileira. A sobreposição e definição de funções no seio do federalismo entre os entes associados têm sido remodeladas a fim de dissociar da figura da União a centralidade do exercício da política de desenvolvimento e integração regional, nos provocando uma curiosidade sobre os impactos que estes movimentos deflagram sobre o território, sobretudo quando vemos o poder de ação e planejamento sendo reivindicado pelas unidades subnacionais – ou seja, os estados. O surgimento do CIDSNE, ao contrário do que suspeitávamos, segue a esteira de um fenômeno ainda em fase de consolidação que envolve arranjos políticos espacialmente localizados na forma de consórcios públicos, que têm alterado a correlação de forças no teatro de operações do federalismo brasileiro. Os pressupostos que findam nossas conclusões propõem uma nova pactuação federativa via rumos assumidos por novas institucionalidades, suscitando uma nova perspectiva para o planejamento regional.

Palavras-chave: Geografia regional, Consórcio Nordeste, Consórcios interestaduais; Desenvolvimento; Federalismo.

ABSTRACT

This study aims to explore the consequences of the recent creation of the Interstate Consortium for Sustainable Development of the Northeast (CIDSNE) and the context behind the emergence of this new political arrangement within Brazil. Since the Federal Constitution of 1988, the federative pact has shown signs of strain due to imbalances in the complex structure of Brazilian public administration. The roles and responsibilities within federalism have been redefined to decentralize the power from the Union, raising questions about the impacts of these changes on the territory, especially as states claim more power for action and planning. The emergence of CIDSNE follows a still-developing phenomenon involving politically localized arrangements in the form of public consortia, which have shifted the balance of power within Brazilian federalism. Our findings suggest a new federative pact through the directions taken by new institutions, offering a previously nonexistent perspective for regional planning.

Key words: Regional Geography; Northeast Consortium; Interstate Consortia; Development; Federalism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte.
APL	Arranjos Produtivos Locais.
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.
BrC	Consórcio Brasil-Central.
C4	Comitê Científico de Combate ao Coronavírus.
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.
CF	Constituição Federal.
CIDSNE	Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste.
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas.
COSUD	Consórcio de Integração dos Estados do Sul e Sudeste.
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito.
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional.
Enid	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.
EUA	Estados Unidos da América.
FCO	Fundo Constitucional do Centro-Oeste.
FCs	Fundos Constitucionais.
FED	Federal Reserve.
FHC	Fernando Henrique Cardoso.
FMI	Fundo Monetário Internacional.
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.
FNE	Fundo Constitucional do Nordeste.
FNO	Fundo Constitucional do Norte.
FPE	Fundo Constitucional de Participação dos Estados.
FPM	Fundo Constitucional de Participação dos Municípios.
GM	Guerra Mundial.
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias.
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.
IOCS	Inspetoria de Obras Contra a Seca.
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados.

IR	Imposto de Renda.
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.
MEC	Ministério da Educação.
MF	Ministério da Fazenda.
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
MI	Ministério da Integração Nacional.
MME	Ministério de Minas e Energia.
MPV	Medida Provisória.
OMS	Organização Mundial da Saúde.
ONU	Organização das Nações Unidas.
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos.
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento.
PAS	Plano Amazônia Sustentável.
PCdoB	Partido Comunista do Brasil.
PDCO	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste.
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Estado.
PEC	Proposta de Emenda Constitucional.
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento.
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional.
PNI	Plano Nacional de Imunização.
PPA	Plano Plurianual.
PSB	Partido Socialista Brasileiro.
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira.
PT	Partido dos Trabalhadores.
PV	Partido Verde.
RIDE	Regiões Integradas de Desenvolvimento.
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional.
SNDR	Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional.
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia.
Sudeco	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste.
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11

2 DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL 16

2.1 Desenvolvimento e contexto 18

2.2 O planejamento na perspectiva do desenvolvimento Latino-americano 25

2.3 Impasses ao planejamento: a questão regional 29

2.4 Avanços na elaboração de uma política de desenvolvimento 31

2.5 O giro na perspectiva do planejamento regional 35

2.6 A perspectiva de planejamento pós-Constituição 38

2.7 Novo século, novo plano estratégico 43

3 O FEDERALISMO E RELAÇÃO COM O ESTADO 51

3.1 A origem do Estado Federal 55

3.2 Formação do federalismo brasileiro 59

3.3 Desdobramentos da crise da federação nas unidades federadas 65

3.4 O perfil do Federalismo no Brasil contemporâneo 71

3.5 Paradiplomacia: uma possibilidade de autonomia subnacional. 77

3.6 Uma justificativa de análise geográfica à Federação 85

4 UMA REINVENÇÃO DOS ARRANJOS POLÍTICOS-TERRITORIAIS? 93

4.1 Cooperação horizontal no contexto da Federação 94

4.2 O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste 97

4.3 Primeiros embates federativos: o Coronavírus como arena de conflito 102

4.4 Programas e ações do Consórcio Nordeste 108

4.5 O CIDSNE na dimensão da paradiplomacia. 113

4.6 A dimensão do planejamento e coordenação para o desenvolvimento 118

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 123

REFERÊNCIAS 128

1 INTRODUÇÃO

Não é segredo que os movimentos ocorridos nos últimos anos dentro da arena política nacional tiveram uma latente repercussão na forma como a atuação do Estado tem sido representada mais recentemente. A alteração na correlação de forças dos atores inseridos nesse cenário, possibilitou também uma mudança de rota das prioridades de gestão do governo federal, que gradualmente, viu sua capacidade de intervenção sendo reduzida pela ascensão de uma perspectiva política oposta à valorização do papel do Estado no desenvolvimento nacional. A tensão vivida nesse período, que tem início por volta de 2014 após a convulsão social gerada a partir das Jornadas de Junho de 2013[1], revela uma inflexão de perfil do Estado, tornando a análise desse período algo imprescindível para a compreensão de suas consequências[2] – sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento.

Com o tempo, essa crise que tem início nas ruas vai ganhando proporções maiores pela influência da mídia dominante e seu papel no imaginário popular, resultando enfim, na composição de um quadro político crítico, ideologicamente polarizado que quase dá fim ao pragmatismo habitual do Estado, na forma denominada, por Abranches (2018), de presidencialismo de coalizão.

Dentre os sintomas produzidos por esse fenômeno, notou-se um desgaste no plano relacional pelo antagonismo que ia se desenhando na arena política a partir daquele momento, produzindo cada vez mais atritos no plano federativo – ou seja, na forma como se dão as alianças entre membros de um Estado soberano em seu próprio interior (Dallari, 2019). O pacto federativo, ou seja, os ordenamentos e configuração de como e por quem se constitui essas relações em um Estado federal, deu sinais naquele momento de que a forma como ele havia sido pensado, lá na década de 1980,

---

[1] Alcunha dada por veículos jornalísticos para o fenômeno das manifestações iniciadas em 13 de julho de 2013, que a princípio, se motivava contra o aumento da tarifa das passagens de ônibus e evoluindo posteriormente num movimento de dimensões nacionais – sem um objetivo definido, contudo. Dada a complexidade desse evento, estudos e pesquisas sobre o tema até hoje revelam os bastidores escusos desse movimento, não sendo, portanto, um ponto pacífico para colocarmos as Jornadas efetivamente como percursoras de toda a crise política recente.

[2] A compreensão de que uma crise é instalada no Brasil a partir de 2014 parte de Brandão (2014), que com o objetivo de analisar os impactos do capitalismo tardio nos espaços urbanos nacionais, identifica a prefiguração de uma nova rodada de neoliberalização justamente neste período. As pressões do mercado daquele momento se inseriram de maneira mais ativa nas esferas de poder do Estado e como consequência vimos a recondução da administração federal para uma posição muito diminuta moldada pelo proselitismo da direita em ascensão.

não mais suportaria as pressões por vir, produzindo uma descoordenação e o surgimento de entidades que garantissem a mínima sustentabilidade do Federalismo Cooperativo consagrada pela Constituição Federal de 1988.

Quando a situação já se demonstrava problemática pela ascensão do movimento bolsonarista e de seu representante ao cargo de presidente da República no ano de 2019, um novo entrave proveniente dos efeitos devastadores de uma pandemia global[3] agravou ainda mais a fragmentação dos laços relacionais entre as unidades da federação. A incompetência e limitações das políticas federais na coordenação de combate ao Coronavírus levou gestores subnacionais a tomarem atitudes mais extremas frente aos efeitos negativos da doença no âmbito da cooperação interfederativa.

Em meio ao tumulto, ganha cada vez mais holofotes da mídia o atrito gerado pela oposição de governadores que vão se organizando regionalmente, atingidos por condenáveis falas proferidas pelo então presidente da República (Diário do Nordeste, 2019). O movimento, gradualmente, foi se desdobrando em esforços para a institucionalização de algum mecanismo que pudesse resguardar a independência e promover a otimização de resultados para as unidades estaduais federadas da oposição ao presidente em exercício. A iniciativa do Consórcio Nordeste visava dar fôlego para que a região Nordeste pudesse se preservar neste “cenário de guerra”, demonstrando-se uma alternativa factível no tratamento da paralisia da ação do Estado em âmbito federal. Ainda que seja um elemento ainda muito recente, sua potência demonstra que a crise do pacto federativo, talvez tenha sido precursora de um “laboratório” para uma nova pactuação federativa.

Isso se verifica pelo aumento no número de instituições desse gênero, que ao estabelecerem novos padrões de relacionamento a partir do princípio de horizontalidade – de relacionamento entre entes de mesma dimensão – tornaram-se vanguarda de algo pouco conhecido até agora[4]. O federalismo, enquanto arena de congraçamento de conflitos inerentes aos atores ineridos nessa estrutura[5] do Estado,

---

[3] É declarado no dia 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) o estado de Pandemia do Coronavírus a nível internacional. Embora o alerta sobre a identificação do SARS-CoV-2 (o nome da cepa do vírus humano do Coronavírus) tenha sido feito em 19 de dezembro de 2019 pela República Popular da China à OMS, o alastramento da doença teve um salto apenas nos meses subsequentes de 2020.

[4] Dissertaremos sobre isso mais adiante, mas para fins de apresentação, aqui nos referimos ao Consórcio Amazônia Legal, Consórcio Brasil-Central e COSUD.

[5] Cabe uma consideração sobre o conceito de estrutura neste trabalho, uma vez que, no trato da dimensão de análise estrutural que aqui utilizaremos, repetidas vezes ele aparecerá quando referido

adquire uma centralidade singular uma vez que sob sua organização, as normas e convenções que constituem o pacto federativo, com o seu esgarçamento podem originar um novo ajuste administrativo. Nossos esforços, portanto, têm o objetivo de analisar o fenômeno dos Consórcios Interestaduais de Desenvolvimento, com foco no Consórcio Nordeste, e suas implicações no campo dos estudos sobre o federalismo e o desenvolvimento regional. Buscamos, sobretudo, verificar se as colocações feitas anteriormente se comprovam, e quais são os indícios que tornam esses organismos algo a ser levado em consideração.

Não obstante, é interessante destacarmos que o impacto que esse fenômeno desfere sobre o território revela a pertinência que ele possui no universo da Geografia. A configuração do território, como nos demonstra Lopes de Souza (2000), sofre influências de forma permanente de grupos políticos conflitivos, possuindo assim, uma grande capacidade de transformação a partir da correlação de forças existentes – compreendemos território a partir de duas instâncias interdependentes: espaço e poder. Dessa forma, a dimensão espacial se coloca de fato como a arena de conflitos dos processos no qual está envolvida a sociedade, sendo o território, não apenas o produto desses conflitos, mas, geralmente, a origem disso tudo.

Dessa forma, torna-se possível a identificação do produto desses arranjos políticos de dimensão regional – entre entes de uma mesma região – enquanto atores sintagmáticos[6] dentro do contexto da formação territorial brasileira, ao menos contemporaneamente. O aparecimento de uma entidade regional com capacidade de se inserir na arena política em nível nacional demonstra a potencialidade dos protagonistas desse movimento de tentar alterar a correlação de forças na disputa pelo Estado. Nesse sentido, as redefinições de pactos não estariam apenas localizadas na dimensão do federalismo, mas também nas discussões acerca do território[7].

---

ao modelo de Estado federalista. Segundo Pedro Luis Chambô (2021): "(...) o termo 'estrutura' pode ser compreendido como um sistema integrado de elementos, cuja integração se opera de maneira específica, sendo que se um dos elementos sofre mudança, todos os outros serão modificados (Chambô, 2021, p. 45).

[6] Termo utilizado por Claude Raffestin (1993) para se referir aos agentes condutores de ações que resultam na organização do território. A formação do território a partir de intervenções concretas ou simbólicas são impulsionadas pela motivação de indivíduos organizados em coletivo, que por sua vez, impulsionam o processo de territorialização do espaço.

[7] Outra interpretação que nos leva às mesmas conclusões sobre o conceito de território parte de Moraes (2005) que, em suas palavras, concebe o território enquanto "(...) entidades históricas, que expressam o controle social do espaço por uma dominação política institucionalizada" (Moraes, 2005, p. 43).

Esta dissertação se divide em três partes. A primeira, o assunto do desenvolvimento e do planejamento serão colocados no cerne de nossa investigação para uma análise dos processos históricos que envolvem a consolidação do desenvolvimento como um conceito efetivo. Seus desdobramentos no plano da política nacional brasileira, serão de grande valor nesse momento do trabalho para um recorte geográfico mais afinado aos nossos objetivos, assim como para a definição da perspectiva assumida no Brasil quanto ao tema das desigualdades sociais e dos problemas que impedem o desenvolvimento do país como um todo. A identificação da questão regional como indutora (ou coibidora) das ações do Estado, contribuiu para a definição de nossas conclusões, uma vez que, esse emergente movimento "estadualista" retoma a problemática das desigualdades regionais historicamente constituídas no Brasil.

No segundo capítulo buscaremos compreender a importância do federalismo no âmbito do desenvolvimento e quais formatos inspiraram a adoção desse modelo de arquitetura de Estado no Brasil. A análise dos desequilíbrios e dos esforços provenientes do processo de abertura política no Brasil, revelam uma condição interessante que impede a fluência do exercício do federalismo no país, sendo a dimensão da estrutura tributária e a quotização da distribuição da renda do Estado entre as unidades federadas uma das mais emblemáticas dessa fluidez. Não obstante, nos debruçaremos na compreensão relacional paradiplomática, forma esta que se apresenta enquanto via de negociação e barganha de unidades subnacionais no quadro das relações internacionais e institucionais estabelecidas no interior do Estado como alternativa aos entraves federativos internos. O exame historiográfico novamente será empregado enquanto procedimento analítico para a compreensão dos processos vividos antes e depois da Nova República, uma vez que, como será possível perceber, muitas das heranças do regime militar ainda hoje participam do cotidiano do quadro de administração do Estado. Ademais, na composição de autores desta parte, juristas e tributaristas serão trazidos como subsídio para nossas conclusões.

Por fim, a análise do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste e de seu lugar na estrutura federalista, completará nosso trabalho para a verificação do "ineditismo" dessa forma de cooperação do Nordeste no contexto do federalismo. Nossa análise aqui partirá da revisão e coleta de fontes jornalísticas e institucionais, caso dos relatórios de gestão, para a apuração das ações e efeitos

produzidos por elas nesses últimos anos e quais entraves que esse arranjo enfrenta pela posição inusitada que ocupa hoje dentro do Estado. Ainda, a suscinta comparação do CIDSNE com outros consórcios de mesma natureza possibilitará a elaboração de uma conclusão sobre as indagações que nos propusemos a investigar.

Entendemos que esse estudo pode possibilitar a apreensão de um tema novo no circuito de debates acadêmicos sobre planejamento e políticas públicas, uma vez que ainda estão sendo produzidos trabalhos dedicados a esse assunto bastante caro aos formuladores de políticas e legisladores. Sua importância se localiza justamente nos desdobramentos que ocorrerão daqui para a frente, indicando uma tendência com potencial para o Estado brasileiro. Sem mais delongas, desejamos uma boa leitura!

2 DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL

Inicialmente, é preciso pontuar que quando nos referimos a desenvolvimento, estamos fazendo menção a algo relacionado ao processo de acumulação capitalista. Trata-se de um processo historicamente constituído, aos poucos incrementado pela racionalidade e pelo desenvolvimento das forças produtivas no interior das nações, possibilitando a configuração de uma ordem centro-periférica a nível global pelas distintas cadeias relacionais que se estabelecem entre países. Nesse sentido, podemos afirmar que o processo de desenvolvimento é desigual e combinado[8], dependendo das condições materiais e técnicas que dispõe cada nação e da forma como ela se posiciona na arena geopolítica.

A desagregação do feudalismo como modo de produção hegemônico, tornou possível o surgimento dos Estados-nacionais impulsionadores do capitalismo mercantil, ao qual, restrito inicialmente à Europa, beneficiaram-se do comércio que fora se estabelecendo no mar Mediterrâneo e posteriormente em todo Ocidente europeu. Um elemento central do denominado processo de acumulação primitiva do capital (Marx, 2016) foi a exploração colonial, repercutindo em altos níveis de desenvolvimento econômico nas nações europeias, que num certo momento, possibilitou a revolução técnica para a fase industrial do capitalismo. Essa posição privilegiada, deu forma a uma lógica relacional predatória na arena global, mesmo que hoje com características muito distintas das daquela época, e possibilitou o surgimento de uma ordem centro-periferia intrinsecamente associada ao desenvolvimento social e econômico de todas as distintas nações que residem nesse dinâmico teatro de operações das relações interestatais.

A dimensão relacional que hoje os Estados-nação possuem, portanto, diz respeito a uma dualidade intrínseca ao modo de produção capitalista, o qual, como sabemos, diz respeito a uma hierarquia no qual um grupo de países se encontraria subordinado a outro. Inúmeros trabalhos buscaram dar conta de compreender essa

---

[8] Trata-se de um conceito oriundo da tradição trotskista (Revolução Permanente). O desenvolvimento desigual e combinado, diz respeito a uma abordagem que se propõe a discutir o tema do desenvolvimento das sociedades inseridas no contexto do imperialismo no qual haveria uma dualidade no relacionamento entre países imperialistas e países de foram do centro. Se utilizando de atributos da análise dialética, o desenvolvimento não apenas ocorria de forma desigual (sobretudo quando consideramos o período das revoluções industriais, cenário no qual o capitalismo emerge como modo de produção dominante), e combinada (cuja fórmula seria definida a partir da dialética entre centro e periferia).

dinâmica. Milton Santos (2008), mais próximo ao nosso campo do conhecimento, dirá que na lógica de acumulação capitalista existente na arena do “espaço global” haveria os “espaços comandados pelo meio técnico científico são os espaços do mandar, os outros são os espaços do obedecer” (Santos, 2008, p. 101). Da mesma forma, Harvey (2006), também percebendo a dimensão espacial do processo de acumulação dirá que:

> O desenvolvimento desimpedido do capitalismo em novas regiões é uma necessidade absoluta para a sobrevivência do capitalismo. Essas novas regiões são os lugares onde o excesso de capitais superacumulados podem mais facilmente ser absorvidos criando mercados e novas oportunidades para investimentos rentáveis (Harvey, 2006, p. 116).

É possível verificar assim, a partir dos procedimentos que nos orientam, que o processo de desenvolvimento possui um caráter desigual e hierárquico em âmbito mundial. Outras linhas teóricas, como a da teoria da dependência, de inspiração marxista, também parte desse mesmo pressuposto de análise sobre a questão do desenvolvimento, sobremodo acerca das questões inerentes ao relacionamento centro-periférico entre Estados. A intensidade como se estabelecem as relações entre países capitalistas, determinaria o grau de autonomia de cada Estado e sua posição nesse ringue global, que trabalhando em favor da manutenção de seus laços de dependência (sobremodo financeira), seriam mais prejudicados os países periféricos (Souza, 2021). A lógica de dominação de classe, cujo principal instrumento é o Estado, atuaria nos bastidores do pacto relacional entre o centro e a periferia perpetuando a exploração das forças produtivas em países subdesenvolvidos – na América-latina, África e Ásia, mas também em países dependentes europeus.

Ainda, ao que mais nos interessa aqui, o enfoque estruturalista de Celso Furtado, cuja maior contribuição foi a teoria do desenvolvimento, compreende essa relação centro-periferia a partir do par desenvolvimento-subdesenvolvimento (Furtado, 2009). A análise multidisciplinar de Furtado para a compreensão do subdesenvolvimento, levava em conta a formação territorial e econômica brasileira, a distribuição de renda, da tendência ao subemprego e aspectos subjetivos, ambientais e socioculturais, tendo grande impacto na interpretação do papel do Estado e sua atuação ativa na sociedade.

Como veremos adiante, esse enfoque foi determinante no planejamento estratégico assumido no Brasil em boa parte do século passado, tendo como primeiro

produto dos esforços de operacionalização da teoria de Furtado uma política de desenvolvimento no Brasil. A compreensão de que a barreira para o desenvolvimento brasileiro residia nas desigualdades regionais, jogou luz à questão daquilo que ficou usualmente conhecido como a fragmentação do território[9], no qual, se encontrariam espalhados pelo Brasil, centros isolados de economia mais dinâmica com baixa ou mesmo sem interlocução entre as demais. A integração da economia, assim, passou a ser um importante pilar na condução do planejamento do Estado, ganhando maior foco a temática da "região".

Assim, buscaremos nas próximas páginas ensaiar um pouco mais sobre as problemáticas envolvendo a questão do desenvolvimento e as implicações da problemática regional no campo estratégico do planejamento – com um foco maior na abordagem teórica que conduziu esse processo. A compreensão das formas de gestão territorial do Estado brasileiro ao longo da história republicana serão importantes para nos situarmos na atual perspectiva que conduz esse tema, assim como possibilitará o entendimento do tema regional e suas problemáticas para uma superação da condição de periferia dependente a qual nos encontramos. Os movimentos ocorridos nas últimas décadas abalaram a perspectiva do desenvolvimento regional, mas ao que nos parece e verificaremos adiante, novos arranjos políticos parecem estar surgindo para contrabalancear o jogo político, cabendo assim sua análise e comparação com o tema deste capítulo.

2.1 Desenvolvimento e contexto

Para o melhor trabalho das questões que selecionamos neste capítulo, é necessário já de início que seja compreendido o conceito de desenvolvimento, sobretudo para uma delimitação mais assertiva de seus aspectos acerca do planejamento territorial que trabalharemos nas próximas seções. O entendimento geral que se tem de desenvolvimento é de um efeito relacionado a um processo de evolução de algo material ou imaterial, como o conhecimento, uma obra, uma pessoa,

[9] Trata-se de um conceito utilizado nos estudos relacionados à divisão territorial brasileira, assim como da produção/organização do espaço. Segundo Carlos Vainer (2007), este conceito diz respeito ao processo de divisão e "desconexão" do território, resultando na perda da integridade e coesão do espaço. Nesse contexto, seu uso seria resultado de influências, não apenas políticas, mas também econômicas e sociais, que se desdobram a partir da evolução dos processos estruturais do capitalismo inseridos, pois, nas dinâmicas territoriais nacionais e internacionais – que por sua vez se organizaria na par centro-periferia (Vainer, 2007).

a economia etc., o que torna o seu uso bastante cotidiano, sobretudo no vocabulário coloquial. De certo modo, quando identificamos esse termo dentro de situações específicas, como em manifestações técnicas, políticas e acadêmicas, a compreensão que se tem é muito semelhante, tornando seu entendimento compatível a inúmeras situações em que haja um salto qualitativo de algo abstrato ou objetivo.

Porém, o que buscamos compreender é seu uso na sua forma teórico-conceitual, que compreende os processos relativos à estrutura da sociedade contemporânea – ou seja, a capitalista. Uma característica interessante acerca do desenvolvimento é a sua atração ao viés "econômico", ou seja, enquanto interesse da Economia, onde de fato encontramos mais subsídios com atenção ao seu uso nos processos decorrentes do capitalismo, apesar de se tratar essencialmente de um campo multidisciplinar.

A cada tempo, teorias do desenvolvimento foram elaboradas vinculadas a algum enfoque científico de sua respectiva época, tentando sistematizar o que especificamente motiva a organização e o aumento da produção e produtividade – quantitativamente e qualitativamente – e como se distribui o resultado dessa sequência. Em outras palavras, "uma teoria do desenvolvimento deve ter por base uma explicação do processo de acumulação de capital" (Furtado, 2009, p. 75). Deparamo-nos então com uma definição comum do que buscam os cientistas preocupados com a questão do desenvolvimento, ou seja, a partir do contexto no qual as relações são inseridas dentro do modo de produção capitalista, a preocupação primordial desse campo seria a compreensão de como o próprio sistema se reproduz a partir dos mecanismos que possui.

Sendo assim, o desenvolvimento econômico pode ser compreendido como um fenômeno histórico que teve, na criação dos Estados nacionais, uma racionalização e revolução do modo de produção capitalista. Segundo Bresser-Pereira (2006):

> A revolução capitalista é a transformação tectônica por que passou a história, na medida em que as ações deixavam de ser coordenadas principalmente pela tradição e a religião para o serem pelo Estado e o mercado, através do qual o Estado moderno passava a definir as instituições formais, as leis e políticas públicas, e a regular a instituição socialmente construída de competição que é o mercado (Bresser-Pereira 2006, p. 7).

As transformações concebidas a contar da queda do feudalismo como sistema dominante, envolvendo a revolução técnica nas ciências e nas estruturas de poder,

estabelece assim, uma nova forma de organização político-social, que passa a considerar a nação como variável imperativa no desenvolvimento do modo de produção capitalista. Porém, seria incorreto dizer que esse movimento começa de forma espontânea no interior dos territórios, no sentido de que foram exógenos os fatores que permitiram a eflorescência do comércio entre localidades. A criação de sistemas de administração e integração comercial da Europa com o restante do mundo, circunstância verificada já no século XII, culmina na formação de centros de troca na região do mar Mediterrâneo – principalmente pela invasão árabe ao Bizâncio, o que deslocou para as costas da Itália os primeiros sistemas comerciais efetivamente robustos, influenciando gradualmente todos os demais reinos europeus (Bercovici, 2003).

Segundo Furtado (2009), o insuficiente excedente de produção das economias feudais da época – muito atomizadas, centradas nos pequenos aglomerados populacionais baseados na agricultura e na pequena propriedade – permitiu que pressões comerciais externas rompessem as fronteiras dos reinos, forçando a organização de alguma forma de administração centralizada para a manutenção dos interesses das alianças étnico-familiares na Europa. Como consequência, estabeleceram-se normas e regulações para a proteção dessas unidades territoriais. O nascimento do Estado moderno torna-se assim marco simbólico da transição de sistemas econômicos (feudalismo para o capitalismo) quando ele mesmo passa a ocupar o lugar dos impérios feudais como forma de organização política de um território comum culturalmente constituído[10]. As características particulares como a cultura, a língua, etnia etc. se combinariam para a criação de uma identidade entre aglomerações vizinhas, que a partir do Estado, poderiam reunir maior capacidade de se preservar e assim ingressar na arena de competição com demais nações capitalistas emergentes.

A normatização do exercício do poder na figura de uma instituição capaz de, teoricamente, organizar as aspirações da sociedade, modificou os valores políticos do

[10] Cabe ressaltar que a associação do modelo de um modelo de organização de Estado ao período relativo à “Modernidade”. Consensualmente tratado por pesquisadores como relativo ao período que vai da queda de Constantinopla em 1453, à Revolução Francesa de 1789, a História Moderna revela mudanças importantes na estrutura de organização da sociedade que rompe efetivamente com o Feudalismo, predominante no período Medieval anterior – ou seja, posterior a Idade Média (Castro, 2019).

Estado e ampliou a noção de autoridade *versus* despotismo[11], influenciado pelos ideais iluministas de racionalidade, igualdade e liberdade difundidos a partir, sobretudo, da Revolução Francesa. Isso significou uma alteração na forma como as relações sociais se estabeleceriam a partir de então. Isso porque definiu-se o módulo básico para um salto à territorialização das relações sociais, uma vez que, segundo Castro (2019), o poder é concebido pela dimensão espacial no sentido de que é exercido nas relações sociais territorialmente estabelecidas.

O modelo de Estado Moderno, cuja essência se assenta no poder político, é baseado em dois valores simbólicos para sua expressão – isso é, em características que tornam objetiva sua identificação, sendo elas a *língua* e o *solo*. Língua e solo são valores imediatos de identidade das sociedades, e são impreterivelmente assimilados pelo Estado moderno para a construção de um patrimônio comum, que originaria a Nação – e a partir de então tornar-se-ia Estado-nação. Assim, conclui-se que o poder político – lembremo-nos, exercida territorialmente – torna-se refúgio de valores simbólicos e de interesses coletivos que dá origem ao sentido de nacionalidade. Conclui Castro que: "(...) o território é a arena fundadora da política e das condições necessárias à existência e durabilidade da Pólis" (Castro, 2019, p. 108).

As transformações tiveram impacto severo nas relações sociais de produção e permitiram a evolução dos sistemas produtivos para escalas cada vez maiores. Resumidamente, as corporações de ofício, associações de profissionais liberais e artesãos, foram se tornando cada vez mais complexos e se inserindo gradualmente cada vez mais nos sistemas comerciais da Europa. O trabalho artesanal, afetado pelo incremento da técnica, foi sendo transformado sob lógica da divisão de trabalho, abrindo espaço para a proletarização do artesão. A absorção dessa força de trabalho teve na figura das fábricas a saída para a realização das Revoluções Industriais, consolidando a Europa como a vanguarda do desenvolvimento capitalista.

Esse processo de acumulação e geração de riqueza capitaneado pelo Estado Moderno depende sobretudo do incremento técnico nas forças produtivas, que por sua vez, tem seu produto reinvestido novamente nesse ciclo enquanto ainda houver

---

[11] Castro (2019) revela que o poder político que se organizava na época: "(...) compreende em sentido amplo, tanto a possibilidade de coerção, típica do *poder despótico*, quanto a *autoridade*, de fundamento legal" (Castro, 2019, p. 104). Assim, no poder despótico, segundo a autora, o poder seria exercido pelo ímpeto de defesa de interesses privados do déspota, enquanto a autoridade, viria da busca do benefício daquele que é objeto da ação – o poder político assim, equilibrado entre ambos os lados, seria exercido exclusivamente para o bem comum.

excedentes para o desenvolvimento. Em outras palavras, a incorporação técnica necessária para que se tenha um aumento efetivo da produtividade, leva em conta também o lado da demanda, ou seja, das necessidades daquele que vende sua força de trabalho. O indivíduo enquanto fator para o desenvolvimento econômico, através do acréscimo nos níveis de saúde, de educação, de competência técnica, moradia, e sobretudo de consumo, permitiria a reprodução de mais capital para a alocação de mão de obra especializada.

Historicamente, também a disponibilidade de recursos afeta a dinâmica de acumulação, na medida em que isso pode subutilizar os fatores de produção. No passado, antes da divisão internacional do trabalho da forma como a conhecemos, o volume de trocas dependia das redes comerciais, considerando ainda a demanda por determinado produto que satisfizesse as necessidades de certa população – ou nação. A escassez de gêneros gerou a necessidade de implemento técnico nos mecanismos de operação dos fluxos comerciais para a busca de novos mercados, melhorando as técnicas de deslocamento e diminuindo o tempo nas trocas de mercadoria e informação – avançamos aqui ao contexto das Grandes Navegações dos séculos XV e XVI. Assim, compreendemos o sistema capitalista enquanto fenômeno global, uma vez que gradualmente o acúmulo de riquezas foi tornando os fluxos entre os lugares cada vez mais robustos e interdependentes, possibilitando o reinvestimento em outros setores produtivos, agora subsidiados por outros lugares. De maneira geral, podemos dizer que isso possibilitou que as estruturas sociais sofressem novas metamorfoses a partir das relações territoriais – sobremodo, coercitivas – que iam se estabelecendo, possibilitando um desenvolvimento econômico espacialmente desigual marcado pelo colonialismo (Furtado, 2009).

Ainda segundo Furtado (2009), a exploração territorial que se impunha sobre sociedades não plenamente inseridas no sistema capitalista – sobretudo na Ásia, América Latina e África –, beneficiou as nações do centro a tornarem-se o principal núcleo de acumulação do mundo, dando início a um processo de consolidação da hegemonia capitalista do continente europeu. O pioneirismo desse grupo de Estados na sistematização de linhas de exploração territorial com a expansão marítima, concedendo a exportação de capitais para os além dos limites europeus, e consecutivamente, permitindo o avanço técnico incorporado ao trabalho em seus territórios – que dentre um dos efeitos, financiou a industrialização europeia. Essa relação de exploração e dependência gerou níveis de desenvolvimento econômico

desiguais entre o centro e a nascente periferia do sistema capitalista, sendo evidenciado esse cenário a partir da distinção de etapas de evolução que possui os países do primeiro e segundo grupo.

Isso porque a forma de Estado moderno na periferia é distinta do centro. O modelo de Estado absolutista, que inaugura o período de predominância do Estado moderno, se consolida sob a perspectiva de expansão dos valores – do individualismo e do liberalismo – do Ocidente capitalista. A propagação dessa condição para o mundo – diga-se sobretudo, colônias de exploração – teve como fundo o ideal de civilidade utópica que se desenvolvera na Europa, formalizando como dimensões fundadoras do Estado-nação na periferia um: *i*) pacto externo[12] legitimador da soberania desses Estados (adquirido após o período de libertação das colônias mediante a pagamento de fiscos) e; *ii*) o estabelecimento de um "contrato social" interno, de legitimação da centralidade territorial (um governo central) de obediência às normas coletivas da sociedade ali estabelecida (Castro, 2019).

A partir dessa distinção, compreendemos melhor a condição de subdesenvolvimento no qual se encontram os países da dita periferia global – origem da rapina e da exploração dos países do centro. Furtado (2009) nos demonstra que a condição de subdesenvolvimento não precede a condição de desenvolvimento, no sentido de que esse estado no qual os países periféricos se encontram não seria uma etapa efetivamente, mas uma condição imprescindível para a existência também dos países desenvolvidos – tanto o desenvolvimento quanto o subdesenvolvimento se fariam processos estruturais interdependentes. Isso, como já introduzimos, diz respeito a processos históricos ocorridos no interior da Europa que permitiu a organização da lógica de exploração centro-periférica do capitalismo ao redor do mundo. No princípio do processo de revolução capitalista os países do centro, mais notadamente França, Bélgica e Reino Unido, que primeiro se industrializam, iriam compor o tipo de desenvolvimento conhecido como "desenvolvimento original", dando subsídios para que outros países, como a Alemanha, a Áustria, a Rússia, Suécia (até o Japão já inserido na dinâmica global) realizassem suas respectivas revoluções industriais na última metade do século XIX. Esses países que compõem essa segunda

[12] Este pacto esterno viria ditado por àquilo que Castro (2019) suscita como sendo *forças de circulação*: ou seja, o pleito de paradigmas que forçam a competitividade, a velocidade e inovações que favorecem o capital externo de outrem – o que afetaria a capacidade do Estado dos países da periferia, num movimento que hoje se reconhece como a "globalização", ocorrendo assim em escala mundial desde o século XVIII.

lista se inserem no grupo de países de “desenvolvimento atrasado”, ainda que com esse nome integrem o grupo dos países hoje tidos como desenvolvidos (Bresser-Pereira, 2006). São chamados atrasados com relação à revolução industrial pioneira na Inglaterra.

No extremo oposto dos países desenvolvidos, o processo de industrialização foi mais tardio uma vez que a reunião de subsídios para a realização de uma revolução capitalista nacional só seria possível a partir da independência dessas nações colonizadas – dado que é necessária a existência de um Estado nacional como condutor do processo de desenvolvimento. O tipo correspondente ao início do processo de desenvolvimento econômico na periferia ocorrido no século XX é denominada de “desenvolvimento nacional-dependente”, no qual os países que compõem esse grupo, apesar de independentes já de suas antigas metrópoles, “(...) continuam a apresentar vários graus de dependência cultural em relação ao centro, como é o caso dos países da América Latina” (Bresser-Pereira, 2006, p. 15). Soma-se também aos tipos de desenvolvimento nos países periféricos aquele denominado “desenvolvimento autônomo”, que no passado foram submetidas ao imperialismo e enquanto colônias, e hoje possuem relativa autonomia, após alçarem suas respectivas independências depois da Segunda Guerra Mundial (II GM) – como é o caso da Índia, Coréia e China, por exemplo.

No contexto brasileiro ou latino-americano em geral, este primeiro tipo que contextualizamos brevemente no parágrafo anterior corresponde aos países subdesenvolvidos, ou seja, o desenvolvimento nacional-dependente, foi indubitavelmente o mais aprofundado nos estudos econômicos na periferia. Com o fim da II GM, a recomposição econômica dos países afetados diretamente pelo conflito suscitou também a questão do desenvolvimento nos países fora do centro, tendo em vista o processo de independência das nações asiáticas e africanas, potenciais economias para se inserirem no sistema internacional. A centralização das estratégias de reconstrução nos países do centro, somado a criação da Organização das Nações Unidas em 1945, fizeram incorporar a perspectiva liberal da cooperação na agenda internacional enquanto uma das máximas para a elaboração dos planos de desenvolvimento desses países atrasados, que por meio de instituições formais de fomento ao desenvolvimento social, industrial e tecnológico, fez surgir as Comissões Econômicas para a atuação regional. Em especial, a CEPAL (Comissão Econômica para a América-Latina e Caribe) – comissão vinculada a ONU – torna-se fulcro assim

do pensamento acerca do subdesenvolvimento, buscando a formulação de uma práxis para a superação da condição periférica no qual se encontravam os países latino-americanos (Furtado, 2009).

2.2 O planejamento na perspectiva do desenvolvimento Latino-americano

O debate acerca do desenvolvimento ganha força a partir da II GM como subsídio teórico de reconstituição econômica do mundo pós-conflito. A criação de instituições internacionais com o intuito de centralizar os laços de articulação entre países, impulsionou as economias periféricas a serem inseridas ao sistema, demonstrando uma nova percepção dos planejadores de que o contraste econômico entre os Estados manifestava um profundo empecilho para a reconstituição dos países do centro. Nesse sentido que, como coloca Fiori (2018): “Nascem então as chamadas teorias do desenvolvimento e o desenvolvimentismo, a ideologia que justificava, compreendia e ao mesmo tempo legitimava a descoberta e a consciência de que o mundo era terrivelmente desigual” (Fiori, 2018, p. 20).

Contudo, a formação de um projeto efetivamente econômico a partir das construções políticas-intelectuais, conforme apontam Fonseca e Salomão (2021), tiveram início com as repercussões do fim da estrutura monarquista-escravista efetivamente, sendo o *desenvolvimentismo* – na sua forma “leiga”, ainda sem uma construção teórica robusta – um fenômeno histórico assentado nas representações sociais, políticas e econômicas que se desdobraram a partir do nascimento da República e historicamente constituído no Brasil. Os acontecimentos políticos ocorridos na América Latina no transcorrer do século XX tiveram uma grande influência na incorporação desse pensamento na agenda dos países, que assim como o Brasil, se identificavam no passado colonial, o que contribuiu ativamente na construção de um pensamento que influenciaria a agenda de Estado nesse contexto a partir das elites no poder. Gradualmente, a verve associada ao empreendimento da pátria soberana, ideologizou dessa questão em dimensões conceituais mais concretas para a produção de um projeto nacional, que tinha no *industrialismo* e no *nacionalismo*, a base teórica para sua realização – legitimando o nacional-desenvolvimentismo (Fonseca; Salomão, 2021).

Ainda, segundo Fonseca (2015):

> Entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (Fonseca, 2015, p. 40).

Acrescenta o autor que o desenvolvimentismo se associa, tanto a um quadro de políticas econômicas concatenadas entre si, quanto a uma esfera do pensamento, ou seja, trata-se comumente o desenvolvimentismo enquanto uma ideologia. A sua definição, por se inserir em determinado tempo e determinado espaço – a dizer, no contexto latino-americano do século passado – conserva aspectos que a justificam enquanto fenômeno presente no imaginário de uma tradição vernacular uma vez que "(...) já estava inscrito na realidade [...] dos países latino-americanos, antes que determinadas atitudes e iniciativas de governo passassem a ser adotadas 'em seu nome'" (Fonseca, 2015, p. 40), efetivamente. Por outro lado, do ponto de vista econômico, a materialidade precede o pensamento no sentido de sua compreensão histórica possuir respaldo na realidade, possibilitando a formulação de um arcabouço a partir da experiência (Fonseca, 2015).

O nacional-desenvolvimentismo brasileiro, que, como veremos, parte essencialmente da tradição estruturalista[13] da CEPAL, se confirma enquanto instrumental técnico-teórico predominante da doutrina de governo durante boa parte do século XX. Como orientação do planejamento se colocava o fomento de áreas deprimidas no sentido de desse construir uma economia efetivamente nacional, conduzida, sobremodo, pelo Estado. Essa perspectiva se pautava essencialmente na busca "(...) de incremento e equalização do crescimento econômico, superando as disparidades regionais e promovendo bem-estar social" (Moraes, 2005, p. 44).

A compreensão do fator político enquanto força indutora ou aceleradora do crescimento econômico foi alterando a tendência geral que pregavam os economistas neoclássicos da virada para o século XX, de que o mercado gerava condições de

---

[13] Trata-se de um método de análise denominado "histórico-estrutural", utilizado sobremodo na interpretação da condição periférica da América Latina sob a égide do subdesenvolvimento. Essencialmente, a análise dessa corrente de pensamento se coloca sob três dimensões, sendo elas: *i*) a análise dos impedimentos ao crescimento dos níveis de emprego, da distribuição de renda, e sobretudo os impeditivos dos países subdesenvolvidos para uma convergência de padrões de riqueza e renda dos países desenvolvidos; *ii*) estratégia de inserção internacional, através do enfoque centro-periférico e; *iii*) ações do Estado que impulsionasse uma revolução industrial endógena e o desenvolvimento a partir de políticas e programas de enfrentamento dos problemas impostos pelo quadro estrutural socioeconômico da América Latina (Bieslchowsky, 2020).

sustentação do crescimento autonomamente, o que abriria espaço para novas correntes de pensamento heterodoxos para a formulação de estratégias de fundo crítico. A tendência geral ao desenvolvimentismo é possível ser verificada primeiramente nos países centrais muito por conta das circunstâncias que vinham se desenhando deste a década de 1930 na esfera das finanças globais, que perseveram até o final de 1970 sob a diligência da Escola Keynesiana – mais afinado à ideia de construção de um projeto nacional vinculado ao liberalismo (Fiori, 2018). Paralelamente, era gestado na América Latina uma teorização nativa inspirada na tendência de aceleração do crescimento, que dentre instituições e perspectivas científicas, encontrou na Cepal o domicílio da teoria estruturalista latino-americana.

> Surpreendente foi o fato de que a Cepal, sob a batuta de Prebisch, tivesse se transformado num centro de pensamento autônomo e original, talvez a principal criação teórica da América Latina. (...) Primeiro introduziu a ideia de que o comércio mundial livre, ao contrário do que dizia a teoria ricardiana, não aloca os recursos de maneira equânime e favorável ao crescimento de todos. Segundo a de que não há um sistema de Estados nacionais equivalentes. Terceiro, a noção de centro e periferia (...). Ou seja, existem países que têm hegemonia, controle do desenvolvimento tecnológico, e se situam na periferia. Portanto, diferentemente do que Ricardo pensou, a especialização levou a uma divisão de funções no mercado internacional que, espontaneamente, fará com que esses países periféricos não consigam recuperar o seu atraso (Fiori, 2018, p. 24).

No Brasil, essas ideias tiveram enormes repercussões positivas no campo político, além de um bom acolhimento dado o cenário no qual se encontrava o Estado desde a década de 1930 – como dissemos, formada na tradição industrialista e nacional-intervencionista ao qual teve destaque Getúlio Vargas (1930-1945). Os princípios que conduziam o discurso cepalino encontravam no reformismo estrutural – das relações capitalistas – o principal ponto de convergência com os nacionais-desenvolvimentistas brasileiros, conferindo assim uma boa penetração desses teóricos na agenda pública do país. No entanto, é apenas na década de 1950 que as ações do Estado até então muito fragmentadas e pontuais, começam a ser aprofundadas e incluídas a um hall estratégico, inaugurando assim uma forma de planejamento holístico mais condizente com um projeto nacional de desenvolvimento (Bercovici, 2003; Fiori, 2018).

Com a Revolução de 1930, a forma do Estado nacional-desenvolvimentista começa a ser configurada pela figura central que se consolidaria nas mãos da União e do Executivo federal. A criação de novas instituições de coordenação política amplia

a dinâmica das ações do Estado em complementariedade com o mercado para a realização de reformas estruturais, o que em certa medida significou uma modernização da burocracia estatal, muito fragmentada territorialmente por sua herança oligárquica-patrimonialista. Sobre essa questão, a fragmentação territorial se tornou um obstáculo importante para a reforma da estrutura administrativa do Estado. Isso ocorre porque um conjunto de economias regionais, cada uma com suas próprias dinâmicas voltadas principalmente para o exterior, impediu uma integração produtiva em todo o país – alguns autores descrevem essa situação como sendo um "arquipélago" composto por inúmeras "ilhas regionais" isoladas (Bacelar, 2000; Cano, 2000).

Bercovici (2003) disserta sobre esse tema, argumentando que nossa evolução histórica particular permitiu uma configuração territorial ímpar, cuja herança regional se faz o principal empecilho da construção de uma unidade nacional como um todo, reforçando a ideia trazida anteriormente. A decisão de estabelecer a capital do império no Rio de Janeiro trouxe uma nova dinâmica para a economia da região, tornando o que hoje chamamos de Centro-Sul o novo centro das atividades políticas e econômicas do Brasil. As regiões antes ocupadas, localizadas no litoral Norte do país viram gradualmente sua importância diminuir sem uma presença efetiva do Estado para o aquecimento do comércio e de estímulos ao desenvolvimento, criando bolsões de miséria e acentuando as desigualdades sociais naquela região do país.

Esse entendimento foi de importante contribuição para o trabalho de Furtado, sobretudo em sua análise histórica-econômica daquilo que impedia o desenvolvimento nacional. Entendia-se que os problemas regionais restritos a áreas menos desenvolvidas deveriam ser tratadas enquanto estágios iniciais de desenvolvimento, que potencialmente integrariam a economia nacional deixando no decorrer do tempo sua condição de subdesenvolvimento. A proposição estruturalista de Furtado partia da compreensão de que para a construção de uma economia nacional seria necessário domar o livre-mercado evitando assim a ampliação da concentração regional da economia. Dentre as dimensões consideradas, o Estado deveria trabalhar em prol da elevação dos níveis de ocupação, de renda, educação, saúde etc. de forma coordenada em regiões menos dinâmicas para igualar as condições sociais no conjunto do território nacional. Essas formulações e estudos buscavam efetivamente uma compreensão holística dos problemas do Brasil jogando

luz a uma condição impeditiva ao desenvolvimento nacional: a questão regional (Bercovici, 2003).

A existência de tradições políticas enclausuradas localmente – que dá origem aos regionalismos[14] – tem origem muito relacionada à extensão do território brasileiro, mas também pelo fracionamento da administração estatal pelo deslocamento da capital da colônia para o Centro-Sul devido às circunstâncias geopolíticas do século XIX. A porção Norte do Brasil, mais visivelmente o que depois se configuraria as como regiões Norte e Nordeste, vão sofrendo um isolamento involuntário, dada a concentração que se desenhava no polo meridional repercutindo na baixa integração produtiva do primeiro quarto do século XX. Esse fato dará os contornos para a determinação da questão regional nas discussões políticas de então.

2.3 Impasses ao planejamento: a questão regional

Embora a questão do desenvolvimento econômico desigual, internamente ao país, não se faça restrita exclusivamente ao Nordeste (e ao Norte), suas heranças deixaram profundas marcas expressas nas diferenças sociais e econômicas que esta região possui em comparação com suas vizinhas mais ao Sul. O conjunto de demandas políticas apresentadas por um grupo com identidade territorial, ou seja, a manifestação do regionalismo enquanto forma de administração política do território (Bercovici, 2003; Oliveira, 1993; Castro, 2021), aos poucos foi sendo concebido a partir dos desdobramentos históricos que conduziram à independência do Brasil em relação à Portugal. Nesse sentido, a divisão político-ideológica do país fazia se estabelecer a partir de aspirações difusas que iam desde movimentos emancipatórios, até a manifestação de lealdade à Metrópole, tornando duvidosa a existência efetiva de uma unidade nacional. A partir do final do século XIX, as desigualdades econômicas se acentuariam tendo em vista o fortalecimento das províncias de São Paulo e Rio de Janeiro pelo auge do café, ocasionando um declínio político e econômico no Norte do país. Com isso, surge no horizonte um movimento no qual se

[14] Este conceito se refere à fenômenos restritos a um determinado espaço político-administrativo cuja composição é dada a partir de sub-regiões (ou espaços de vivência) na configuração de uma região. As relações sociais, disciplinadas a partir da institucionalização de interesses comuns das autoridades desses lugares e projetados historicamente, tornam-se a expressão característica de espaços socialmente construídos, que segundo Castro (2021) é o que define o conceito de *região*, efetivamente. Trata-se, pois, de uma ideologia que coloca em um patamar superior os anseios das elites locais, ditando a vivência dos espaços nas dimensões da sociedade, da política e da economia (Castro, 2021).

viu a concentração produtiva e dinamização econômica se desenvolver de forma mais eloquente no Centro-Sul do país ainda em um contexto definido pela economia primária-exportadora a serviço de mercados externos - tratava-se da transição para o último ciclo econômico antes da industrialização da década de 1930.

A economia colonial baseada no extrativismo e *plantation*[15] teve grande importância na definição do território brasileiro, uma vez que foi sendo revolucionada por novas demandas da metrópole, o que consecutivamente determinava o volume de capital a ser investido numa ou noutra região. A repercussão imediata disso foi o desenvolvimento de economias com prazo de validade que iam se desconectando do restante do país na medida que o capital se dirigia a outro rincão. Por quatrocentos anos o Brasil teve em seu interior um conjunto de economias regionais provisórias que se articulavam para fora independente umas das outras (Bacelar, 2000).

Segundo Furtado (2009), o cenário internacional contribuiu para o aumento da importância do café na economia para a indução de uma indústria nacional, beneficiando muito o Sudeste naquele momento. A demanda interna por trabalho empregado nos setores agroexportadores, associado a pressões externas para a modernização da economia nacional (influenciadas pela crescente do liberalismo econômico no centro global) contribuiu para a formação de um mercado interno baseado no trabalho assalariado – sobretudo no período que vai do final do século XIX até a segunda década do XX. Esse cenário aos poucos foi se desenvolvendo concomitantemente ao aumento do setor agrário-exportador na economia até que com a Crise de 1929, torna-se imprescindível o investimento da indústria por substituição de importações para o abastecimento interno e absorção da força de trabalho ociosa.

A centralização do poder decisório por Getúlio Vargas e o Estado Novo, promoveu uma dinâmica econômica interna com a articulação entre as economias se dando a partir do comércio de manufaturas, ou seja, pelos laços econômicos que se estabeleciam pela circulação da produção do Sudeste nas demais regiões do território brasileiro. Essa estratégia teve um resultado muito positivo naquilo que diz respeito ao desenvolvimento nacional, sendo seu principal reflexo a evolução do perfil da economia primário-exportadora para um país de base industrial.

Os novos fluxos entre regiões por essa transformação foram diminuindo o isolamento que existia entre as economias locais, dando origem a um momento

[15] Trata-se de um sistema de produção agroextrativista marcado pelo uso extensivo de mão-de-obra escravizada e a cultura em latifúndio

conhecido como o da “articulação comercial” (Bacelar, 2000). Porém, a integração econômica não trouxe o desenvolvimento das regiões fora do centro dinâmico por terem sido preteridas no planejamento (que começara a ser posto em prática) e na implementação de melhorias competitivas a nível regional – sua integração teria se dado pela ampliação do acesso da população ao mercado, e não pelo beneficiamento das forças produtivas locais, ressalta Bacelar (2000). Esse movimento agravou ainda mais o quadro de desigualdades e, consequentemente, ampliou a problemática da questão regional.

As diferenças socioeconômicas entre as regiões brasileiras se configuram como um problema não restrito apenas ao interior de um limite regional, mas à toda a nação. O exame da questão regional não se desenvolve de forma aleatória, mas a partir de um emaranhado de problemas entrelaçados e colocados que, de uma forma ou de outra, compõem o conjunto das mazelas nacionais. Esses desequilíbrios regionais passarão, a partir de Celso Furtado, a serem estudados de maneira mais atenta com um foco primordial na superação de particularidades que compõem o arcabouço dos problemas nacionais. Dessa forma, a compreensão das desigualdades sociais deve ser tida enquanto fenômeno político, e sobretudo, como um produto da política, sendo sua respectiva compreensão algo imprescindível no exercício de elaboração de um projeto efetivamente nacional (Bercovici, 2003).

2.4 Avanços na elaboração de uma política de desenvolvimento

Segundo Simone Affonso (2017), os primeiros indicativos da existência de uma instituição dedicada ao planejamento regional no Brasil aparecem no início da República, com a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS) em 1909. Ainda que concentrasse em grande parte seus esforços para obras de caráter imediato, o IOCS foi importante para definir prioridades e parâmetros, que ademais, contribuíram como modelo para outros empreendimentos estatais sobretudo nas áreas de maior vulnerabilidade climática. A partir de 1930, a administração do Estado passa por um processo de revitalização com perspectivas intervencionistas muito mais vigorosas do que àquelas que precederam o Estado Novo. Porém, as estratégias empregadas pelo governo nessas instituições políticas não tiveram o êxito esperado por não criarem precisamente os instrumentos para superação das desigualdades regionais de forma efetiva.

A falta de um ideal que compreendesse de fato a integração das regiões mais setentrionais, particularmente o Norte e Nordeste, traduzia-se em projetos de proposição simplória, como a visão da seca nordestina e do vazio produtivo da região amazônica. As ações do Estado tinham no horizonte a elaboração de políticas emergenciais e de apoio ao escoamento da produção – sobretudo da cana-de-açúcar tradicionalmente desenvolvida no litoral nordestino. No caso do Nordeste, políticas públicas eram muito associadas aos interesses privados, sobremodo aos latifundiários exploradores da "indústria da seca". É nesse momento que os descompassos que dão forma ao conceito "questão regional" começam a tomar corpo na forma de iniciativas setoriais, tendo como um marco importante o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Segundo Affonso (2017):

> (...) o GTDN foi o responsável pela primeira interpretação teórica acerca das desigualdades regionais no Brasil, fundamentada em amplo diagnóstico da região Nordeste e consubstanciado no documento "Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste". Influenciado pelas teorias cepalinas, sobretudo relativas ao desenvolvimento, o relatório do GTDN propôs como solução ao problema do subdesenvolvimento da região Nordeste o estímulo ao processo de industrialização, especialmente por meio da instalação da indústria de base (Affonso, 2017, p. 72-73).

Nesse aspecto, conseguimos definir a evolução do desenvolvimento do Nordeste como uma preocupação nacional propriamente, que sucede o aprofundamento do modelo de intervenção estatal na reorientação do escopo de trabalho, fazendo com que do tema "(...) da seca passasse para o subdesenvolvimento, que agravava os efeitos da seca, propondo-se como saída o planejamento para o desenvolvimento, ligado a reformas sociais" (Bercovici, 2003, p. 95). Àquele documento, "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste" (1959), teve como principal contribuição a definição dos objetivos das políticas de desenvolvimento regional que conduziriam posteriormente todos os empreendimentos de Estado com essa temática. Além disso, observa-se a questão da deterioração dos termos de troca nas relações econômicas entre o Norte e o Centro-Sul, o que gerou uma preocupação crescente com o direcionamento de investimentos para uma industrialização endógena a fim de atenuar as diferenças no ritmo de desenvolvimento[16].

---

[16] Cabe destacar que o ambiente político da época, no qual vigorava o programa do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1960), teve como objetivo o aquecimento da economia sob a perspectiva de uma modernização administrativa. Tendo como mote "cinquenta anos em cinco", era nítida a

As temáticas propostas no relatório do GTDN que se dedicaram a estudar as transformações das estruturas socioeconômicas regionais, a industrialização e a extensão das ações do Estado para o Norte, inspirou a criação de um órgão cuja responsabilidade seria a formulação de uma política de desenvolvimento com contornos regionais, consolidando o planejamento regional como um instrumento de Estado na agenda política brasileira. Podemos dizer assim que o diagnóstico elaborado pelo GTDN que definia um projeto de desenvolvimento coerente, deu as bases para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a Sudene.

Criada como forma de descentralizar as ações e concentrar o controle administrativo, a Sudene busca a partir da definição de estratégias setoriais um aumento na eficácia das intervenções do Estado a partir dessa renovação institucional. Dentre o escopo elegido para as ações do órgão, destacam-se proposições com áreas de planejamento, especificamente para o semiárido e a zona da mata nordestina, operações de irrigação e promoção da industrialização como demonstrado no quadro a seguir a partir do documento elaborado pelo Grupo de Trabalho.

Quadro 1. Proposições setoriais do Relatório do GTDN

Semiárido	Redução da atividade produtora de alimentos, com o deslocamento de cerca de 1 milhão de pessoas, que seriam assentadas em projetos de colonização no Maranhão, em projetos de irrigação em vales úmidos e na reforma agrária da zona da mata. O documento enfatizava duas questões importantes: 1) que o problema ecológico impunha a necessidade de aglutinação de pequenas propriedades e não a fragmentação; que a produção alimentar só se viabilizaria, com segurança, por meio da irrigação, de enormes custos e dificuldades no semiárido; 2) que a área deveria, portanto, ser dedicada mais à expansão das culturas xerófilas de exportação (como o algodão arbóreo) e à sustentação da pecuária; 3) o

aplicação da doutrina de planejamento desenvolvimentista, que dentre suas principais realizações esteve a implementação da indústria de automotores a partir de incentivos fiscais (nesse momento são instaladas no Brasil a Volkswagen, a General Motors, a Willis Overland – comprada posteriormente pela Ford, em 1975 – e a Mercedes-Benz). Ademais, realizou-se uma profunda injeção de capitais nos setores de infraestrutura energética (a construção da usina Paulo Afonso em 1955, início das obras de Furnas e Três Marias em Minas Gerais, além da Refinaria de Dique de Caxias em 1961), e rodoviária (construção de um eixo de integração de modal rodoviarista, que dentre eles estiveram a construção da Rodovia Régis Bittencourt – BR-116, rodovia Fernão Dias – BR-381, e a BR-364) cuja repercussão mais interessante foi a Caravana de Integração Nacional em 1960.

	deslocamento humano propiciaria sensível diminuição nos graves efeitos sociais da seca sobre a população mais pobre e melhoria das condições de vida desta, nas novas áreas assentadas.
Zona da mata	A baixa produtividade regional do açúcar (30 t/há ante 50 t/há em São Paulo) poderia ser substancialmente modificada com melhorias técnicas e apoio financeiro do governo e com isso, liberar apreciável quantidade de terras para um projeto de reforma agrária. Esta, além de seu objetivo social, era pensada para ampliar a oferta regional de alimentos, cuja demanda (que era precariamente atendida pela agricultura regional) crescia ainda mais, se realizando o programa de industrialização.
Irrigação	Elaboração de projeto de lei de irrigação voltado para os interesses sociais, que desse base à política de colonização e de produção alimentar. O item contemplava futuro projeto no vale do São Francisco (mais tarde realizado) e a contratação de estudos técnicos com empresas internacionais, para diagnosticar o potencial hídrico e de irrigação da região.
Industrialização	Concebia a instalação de um Centro Autônomo Manufatureiro, para implementar uma política de *substituição regional de importações*. O projeto contemplava quatro objetivos: 1) implantação da pequena siderurgia, com decisivo apoio financeiro oficial, para estimular a atividade da metalurgia de produtos de consumo e de produção; 2) estimular a implantação de indústrias mecânicas simples, com reconhecida demanda local para mecânica simples, implementos agrícolas, móveis metálicos etc.; 3) aproveitamento de matérias-primas locais (notadamente minerais), como cimento, adubos fosfatados e outros, que possibilitassem, inclusive, criar canais de exportação para o mercado nacional; 4) recuperação de indústrias tradicionais (notadamente a têxtil).

Fonte: Cano, 2000, p. 108-109.

Cabe dizer que, desde a apresentação da proposta, muitas resistências foram sendo formadas pelos lobbies das oligarquias nordestinas, resistentes não apenas a aprovação no Congresso dos dois Planos Diretores (1961 e 1963) da Sudene, mas à própria figura de Celso Furtado associada ao governo por seu pensamento reformista e antagônico às estruturas de poder consolidadas. A contradição no discurso da oposição às ações propostas reside em grande medida nas intenções de Furtado, que essencialmente eram baseadas na ideia de inflar as relações capitalistas de produção no campo, de forma mais eficiente e nacionalmente integrada. Ainda, seu “projeto de reforma agrária [...] e de colonização [...] era social e economicamente correto: expandir a oferta de alimentos para apoio à industrialização, incorporar ao mercado o

homem rural e desconcentrar a renda rural, além de enfrentar a questão ecológica do semiárido" (Cano, 2000, p. 112). Porém, as discussões não caminharam muito adiante, uma vez que a conturbação do cenário político impediu a realização efetiva de reformas de base a partir da instauração do regime militar em abril de 1964.

2.5 O giro na perspectiva do planejamento regional

As motivações que conduziram as reformas elaboradas caíram com o golpe militar de 1964, colocando fim também ao protagonismo que carregava a Sudene que se transformou em um aparato burocrático gerenciador de ações setoriais dos militares. Assim como a superintendência, a questão regional "(...) enquanto tal, deixou de existir e foi rebaixada a planos administrativos, banhados em crocodílicas lágrimas de generais-presidentes nas épocas das secas" (Oliveira, 1993, p. 43). As ações então dadas a cabo, aos poucos, foram sendo diluídas pontualmente e o sistema de desenvolvimento regional proposto por Furtado deu forma a pulverização dos incentivos para além das fronteiras dos planos regionais mais sensíveis – Nordeste e Amazônia, propriamente. Das frentes idealizadas antes do regime militar, mantiveram-se mais ou menos intacto o plano de subsídios industriais e da infraestrutura nacional. Os gastos públicos foram destinados a setores produtivos já em desenvolvimento ou consolidados enquanto a interrupção das políticas voltadas ao campo no Nordeste acontecia em contraste à colonização do Centro-Oeste para a abertura de novas frentes agrícolas. Trazia-se dessa forma a ideia de que a matriz industrial brasileira seria efetivamente ampliada a partir da aceleração do processo de modernização agrícola capitaneada pelos complexos agroindustriais, sobretudo, para a captação de divisas a partir de exportação de gêneros agrícolas.

As estratégias de desenvolvimento, agora convertidas em um projeto de integração nacional pelas Forças Armadas, rebaixaram hierarquicamente a posição das superintendências de autarquias para órgãos vinculados ao executivo, destinados a elaboração de projetos de infraestrutura que possibilitassem uma "exploração econômica racional" em regiões de fronteira. Ainda que contraditoriamente, isso possibilitou a expansão no número de instituições setoriais de nível regional por conta da maior centralização na figura do governo federal, que possibilitava a otimização da coordenação do Estado no território nacional. Exemplo disso são a Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco) criada em 1967, e da

Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) em 1969, com suas sedes em Brasília – se encarregando, a União, do planejamento regional[17].

No final da década de 1960, já teria sido estabelecido um novo ciclo de acumulação promovida pelo Estado, posteriormente denominado o "milagre brasileiro", que, como sabemos, culminou na metade da década seguinte em uma profunda crise fiscal e inflacionária – associado a isso um cenário do aumento da dívida pública contraídas via empréstimos internacionais que se aprofunda com a chegada ao poder do general Ernesto Geisel em 1974. A síntese da motivação que conduzia a formulação de políticas públicas pelos militares, era efetivamente a continuidade do processo de crescimento econômico a qualquer preço, sem se limitar aos problemas estruturais da sociedade. Essa conduta, ao invés de produzir redução da desigualdade, fomentou ela na medida em que as ações defendidas e promovidas pelo regime militar não atingiam os problemas de fato.

> O cerne da Questão Regional no 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, a grande novidade trazida com a industrialização: os elevados níveis de miséria produzidos pela própria expansão econômica nordestina (Bercovici, 2003, p. 141).

A elaboração de uma sofisticada reforma administrativa no Estado para melhor conciliar os anseios das Forças Armadas – junto à classe empresarial civil – com o escopo das instituições preexistentes, que passaram a se ligar unicamente no povoamento e ocupação da Amazônia e Centro-Oeste e na dinamização da economia nordestina, produziu uma nova divisão regional brasileira em 1969 pelo já estabelecido Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – criado em 1936. Os processos vividos então naquele momento, como a urbanização aliada à indústria e a transição demográfica, suscitaram uma divisão regional mais atualizada ao contexto, cuja principal atribuição seria facilitar o recorte das intervenções setorizadas nos limites propostos pela nova regionalização (Affonso, 2017). A partir disso, vemos na década de 1970 a mobilização da estrutura administrativa na direção de se elaborar

[17] Sobre isso, discorre Bercovici (2003): "A centralização da elaboração e execução do planejamento regional diretamente pela União contribuiu para a preponderância federal absoluta em matéria de planejamento, tornando os órgãos de desenvolvimento regional meros repassadores de verbas federais e captadores de recursos por meio dos incentivos fiscais" (Bercovici, 2003, p.119).

um plano abrangente, com nuances keynesianas, que aquecesse a economia nacional via intensificação da revolução industrial.

Os I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND e II PND, respectivamente 1970 e 1973), se fundamentam então a partir da Teoria dos Polos de Crescimento de François Perroux – com maior presença no II PND – que:

> Dentre os principais pressupostos (...), destaca-se a aplicação de elevados volumes de investimentos em capitais fixos, a atração de capitais externos para viabilizar os processos de industrialização e a supervisão e as garantias do Estado para reduzir os riscos dos investimentos internacionais. Nota-se, portanto, a estreita relação dessa Teoria com os pressupostos do modelo de Estado "desenvolvimentista" com o paradigma da industrialização, ambos apoiados por instituições de fomento internacionais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (Affonso, 2017, p. 107).

Políticas – sobretudo de cunho fiscal – para a implementação dos polos de crescimento resultam em programas que promoveriam a capilarização da hegemonia industrial do Centro-Sul. Algumas perspectivas dão conta de explicar esse fato pelo estado das coisas sob a tutela dos militares, que por suas aspirações, deram conta de reafirmar o nacional-desenvolvimentismo por meio do processo de industrialização via substituição de importações e de criar grandes conglomerados financeiros e industriais beneficiando amplamente o Sudeste na conclusão dos PNDs (Affonso, 2017). Essas perspectivas eram trabalhadas em um momento muito particular que seria o último com um Estado terminantemente intervencionista, uma vez que é no decorrer da década de 1980 que ganharia força uma doutrina econômica cujo discurso se fazia diametralmente oposto às práticas do Estado centralizador e serviria de base para a transição de regime no Brasil nesta mesma década.

A introdução do neoliberalismo na agenda de governos do mundo inteiro, gradualmente, foi reduzindo a perspectiva de planejamento de médio e longo prazo e o sentido estratégico da administração pública. A diluição de diversas funções das agências de desenvolvimento no Brasil ofuscava o propósito delas próprias em detrimento do Estado mínimo, guiadas pelo lema de racionalização dos meios e enxugamento da máquina pública (Costa, 2008). No início da Nova República, alguns resquícios do nacional-desenvolvimentismo se fizeram presentes na estrutura da administração, no sentido de terem sido elaborados estratégias para o desenvolvimento regional nos moldes planificados e mesmo garantido em artigo da Carta Constitucional. Porém, é com a reorientação estratégica para uma maior

abertura financeira e comercial nos primeiros anos da década de 1990 que teremos reformas de Estado severamente contrárias àquelas até então marcantes (Araújo, 1999).

2.6 A perspectiva de planejamento pós-Constituição

Do ponto de vista do ambiente global, a expansão do processo de internacionalização dos mais diversos mercados, de fluxos econômicos e o aparecimento de conglomerados transnacionais privados sinalizaram a partir dos anos 1980 a intensificação da globalização[18]. Tânia Bacelar de Araújo (1999), num exercício de reunião das tendências gerais dos movimentos que estavam em curso, coloca o processo de globalização, junto da crise do regime de acumulação fordista, além da evolução do capitalismo à sua forma financeira, como principais causas para a definição das novas perspectivas estratégicas do Estado, que afetaria severamente o caminho do planejamento. O cenário internacional, assim, torna-se um condicionante para as mudanças que se colocaria em curso aqui no Brasil, o que nos possibilita uma melhor definição do perfil estratégico que o Estado brasileiro adotaria naquele momento. A confirmação disso, vem a partir de Bresser-Pereira (2018):

> Considerando-se apenas a história a partir de 1822, a sociedade brasileira passou por três ciclos da sua relação com o Estado (...). Durante o Império (1822-89), viveu o Ciclo Estado e Integração Territorial, assim denominado porque criou o Estado – um Estado patrimonialista herdado de Portugal – e garantiu a integração territorial do Brasil. Entre 1930 e 1980 temos o Ciclo Nação e Desenvolvimento ou Revolução Capitalista Brasileira, no qual o regime de política econômica foi desenvolvimentista. Os anos 1980 serão de crise, que dá lugar, a partir da transição democrática de 1985, ao Ciclo Democracia e Justiça Social no Plano político, no plano econômico, desde 1990, o regime de política econômica será liberal (Bresser-Pereira, 2018, p. 63).

A identificação desses ciclos temporais torna a apreensão geral da situação um pouco menos complexa, no sentido de colocar em jogo a predominância de uma perspectiva teórica muito evidente. Se o ciclo que precede a década de noventa é

---

[18] Muito se debateu sobre o conceito de globalização e seus impactos nas dinâmicas territoriais ao longo dos anos 1980 e 1990, como a “nova fronteira do conhecimento”. Autores como Jürgen Habermas e Jean-François Lyotard ganharam destaque no debate acerca do conceito, aproximando-o ao universo das ciências sociais e, buscando uma compreensão comum para o fenômeno da globalização. Esses estudos muito se pautaram na compreensão de processos estruturais do capitalismo e da expansão das contradições do sistema capitalista, tendo enorme repercussão na produção científica acadêmica mundo afora, inclusive no Brasil, por autores como Milton Santos e Octávio Ianni (Ortiz, 2009).

orientado a partir do desenvolvimentismo estruturalista em decadência, o atual ciclo consagra o império do neoliberalismo e dos processos por ele desencadeados na agenda política global, e consequentemente, a brasileira. Nesse sentido, a contextualização da arena internacional se faz importante, como veremos a seguir muito resumidamente.

É difícil precisar qual foi o exato momento de transição da doutrina passada para a contemporânea, mas dentre os eventos que se tornaram decisivas essas possibilidades, temos o rompimento dos Estados Unidos da América (EUA) com a cartilha política das instituições financeiras internacionais, mais precisamente com Fundo Monetário Internacional (FMI). O início do choque de juros como forma de ampliar o domínio das finanças, obriga uma série de países a contraírem empréstimos formidáveis que possibilitam a transferência de capitais ao rentismo, consequentemente, diminuindo a atuação dos Estados nacionais em seus respectivos planos internos. Esse movimento, caracterizado pelo avanço de uma nova onda liberal, impôs um novo ciclo de acumulação na tentativa de amenizar os efeitos da recessão global, coagindo países endividados a se afundarem em cartilhas políticas recessivas (Harvey, 2014).

Do ponto de vista da política econômica nacional, a crise influenciaria um ajuste via a adoção da cartilha internacional para o financiamento do crescente déficit público, o que retroalimentaria novamente a diminuição do ritmo de crescimento do Brasil. O cenário que se desenhava tinha no seu âmago a promoção de exportações – via desvalorização monetária –, a desaceleração da demanda interna, e a busca incessante de superávits na balança de pagamento – de onde viriam os dólares para remunerar os credores internacionais – que por sua vez reduziria a capacidade do Estado de promover desenvolvimento (Araújo, 1999). Isso se reflete numa ausência de planos para uma reforma administrativa robusta no período de transição do regime militar para a Nova República, evidente pela difusão de atribuições dos órgãos regionais de desenvolvimento pelo governo federal, que só ganharia contornos formais na década de 1990.

Isso muito diz respeito à forma de inserção do Brasil, uma potência intermediária, ainda em ritmo de superação de sua condição de subdesenvolvimento, à economia global enquanto pertencente à periferia capitalista. Isso porque, dentro do mecanismo de reprodução do capital, potências intermediárias exercem papel fundamental de geração de valor, sobremodo, quando submetidas à lógica relacional

de dependência – o que denota concessões às potências do centro, reduzindo o poder de ação no plano interno. Sobre isso acrescenta Castro (2019) acerca dos impactos no plano interno (nacional) e externo (internacional):

> A legitimidade externa é obtida pela submissão às novas regras do jogo impostas pelas agências de fomento e de regulação das trocas internacionais. A exigência de saldos comerciais e de controle do déficit público são algumas das adequações do aparato estatal a estas novas condições internacionais. No plano interno, as instituições do Estado brasileiro são arenas que expressam o conflito de interesses de uma sociedade cada vez mais complexa e desigual (Castro, 2019, p. 119-120).

Apesar da vertiginosa perspectiva de redução do Estado, no plano social, as movimentações tinham no horizonte a construção de uma nova república com um perfil tendencialmente semelhante às sociais-democracias europeias. Movimentos sociais organizados, assim como organismos políticos contrários aos militares, vendo o enfraquecimento da popularidade do regime pela situação da economia e pelas barbaridades cometidas contra opositores políticos, se mobilizam em nível nacional para o retorno à democracia. A gestação da Nova República nasce assim, não apenas pela inabilidade da administração militar – que aceita enfim a transição –, mas pela pressão popular na política, que dentre uma das mais importantes vitórias, viu na "Constituição Cidadã" de 1988 uma proteção social mínima por parte do Estado – direitos trabalhistas formalizados, universalização da saúde e da educação, reconhecimento do direito de propriedade de minorias indígenas e quilombolas etc. Nesse sentido, se destaca uma conquista que contribuiu com a descentralização do aparato burocrático, como coloca Lustosa da Costa (2008):

> A Constituição de 1988 proclamou uma nova enunciação dos direitos de cidadania, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação, redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas de governo, diminuiu o aparato repressivo herdado do regime militar e institucionalizou os instrumentos da política social, dando-lhes substância de direção. Nesse sentido, a promulgação da Carta Magna representou uma verdadeira reforma do Estado (Costa, 2008, p. 858).

A instituição de instrumentos de democracia representativa que beneficiou muito na gestão e controle estatais, teve grande contribuição para romper com a administração centralizada do regime militar, dando forma, a partir da Constituição Federal (CF), a uma maior descentralização político-administrativa em relação ao governo federal. Dentre eles, mais no âmbito do planejamento, reservou-se artigos da

Carta de 1988 para fundamentar a questão das desigualdades sociais e regionais que marcaram um certo retorno à perspectiva de planejamento de médio e longo prazo para a agenda política[19]. Ainda assim, os caminhos que foram escolhidos na primeira reforma administrativa da década de 1990 tiveram repercussões negativas com extinção de diversas autarquias, empresas públicas e fundações, com sentido claro à aplicação da cartilha liberalizante.

Com Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), as reformas se orientavam para a desestatização e a "racionalização" do Estado, com extinções, demissões e fusões, que não contribuíram para mais nada além disso, sendo seguida esse modelo de administração por Itamar Franco (1992 - 1995), que sucede o cargo após a renúncia de Collor (Costa, 2008). Em 1995, um estudo realizado sob orientação de Bresser-Pereira, deu origem ao Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), que buscava uma modernização administrativa, substituindo práticas burocráticas por uma gestão orientada para resultados e responsabilidade fiscal. Tratava-se de dar mais eficiência ao Estado através da "administração gerencial", cujo foco na governança e gestão, supostamente, iriam ao encontro da otimização do desempenho organizacional em oposição aos modelos de administração anteriores, denominados burocráticos-patrimonialistas.

Ainda assim, falar que a questão do desenvolvimento regional ficou escanteada não é muito producente. Ao que nos interessa, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), as preocupações acerca da competitividade de algumas regiões também tiveram espaço para a organização de planos para balizar o desenvolvimento a partir da perspectiva gerencialista. O primeiro programa plurianual que veio no sentido de acolher esses anseios foi o Programa Brasil em Ação (PPA – 1996-1999), tendo como principal figura os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enids), que motivados pelo discurso do desenvolvimento regional, correspondiam a organismos de administração territorial orientados pela integração logística, ou seja, pela cadeia de produção, da origem ao destino – que no imaginário

[19] A título de exemplo, vale destacar aqui o tópico que estabelece os objetivos fundamentais da república, o Artigo 3°, que incluem a garantia do desenvolvimento nacional, além de estabelecer a erradicação da pobreza, da marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Outra parte que vale mencionar é o Capítulo III, que reconhece os elementos que dão nome às suas seções (da Educação, da Cultura e do Desporto) mecanismos imprescindíveis para o desenvolvimento regional e social do Brasil. Ademais, a Constituição Federal, a partir de seu Artigo 159° instituía a figura dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCs), que posteriormente regulamentados pela Lei 7.827 de 1989, criaram o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), o Fundo Constitucional do Norte (FNO), e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

político, se traduziria numa saída à integração do mercado nacional ao resto do mundo. Esse modelo buscava implementar uma unidade de referência para a realização de projetos restritos a infraestrutura para a integração produtiva, contudo sem levar em conta a criação de novas forças produtivas efetivamente (Affonso, 2017).

Isso, somado a um Estado mais regulador do que promotor do desenvolvimento, tinha na potencialização das ações do setor privado e no aumento da competitividade das regiões a principal guia desses instrumentos de administração. Dessa forma, o que se viu na prática foi o aumento da concorrência entre regiões acirrando as desigualdades regionais. Ainda assim, segundo Simone Afonso (2017), os Enids foram imprescindíveis para a retomada do planejamento para o desenvolvimento regional, levando o Estado a adotar uma nova orientação quanto ao problema do desenvolvimento.

Ainda durante o governo Fernando Henrique (FHC), tomou forma um segundo programa plurianual, o Programa Avança Brasil (PPA – 2000-2002), que extinguiu as superintendências de desenvolvimento para dar lugar a agências reguladoras – o que reduziu a destinação de recursos, tendo em vista que as agências não mais promoveriam, mas regulariam as iniciativas de desenvolvimento. Isso ao invés de aumentar a capacidade do Estado de intervir no território, se promoveu uma maior disputa de recursos no âmbito subnacional, uma vez que diferentes lugares sem uma orientação clara de planejamento, voltavam-se aos subsídios ao setor privado para a consolidação de focos dinâmicos nas redondezas de suas respectivas áreas de atuação. O resultado foi um cenário no qual a “guerra fiscal” tomou conta das agendas locais, aumentando a tendência de fragmentação dos espaços econômicos regionais em relação à unidade nacional (Araújo, 1999).

De modo geral, as iniciativas que se construíram nos primeiros anos da vigência da Constituição Federal de 1988 se caracterizaram pela ausência efetiva de uma política nacional para o desenvolvimento regional, se baseando muito em ações pontuais para esse fim. Os planos elaborados nesse período demonstram uma clara associação da agenda política à cartilha liberal no sentido de estrangular a capacidade do Estado ao restringir grande parte das ações para regiões mais dinâmicas e globalmente integradas ao mercado. O dinamismo que alguns espaços econômicos vão adquirindo acaba por intensificar a tendência da fragmentação do território, tendo em vista que esse processo potencializa a heterogeneidade regional. Assim, a

tendência à fragmentação territorial da economia, se apresenta pela submissão à lógica privada da administração gerencial, que faz da elaboração de estratégias para o desenvolvimento algo inócuo do ponto de vista econômico, uma vez que não alterou a perspectiva concentradora dos espaços dinâmicos, deixando os espaços menos integrados entregues à própria sorte (Araújo, 1999).

2.7 Novo século, novo plano estratégico

A entrada no novo século XXI coincide com um fato que altera as percepções que se tinham acerca do planejamento no campo da política. A mobilização popular e a ampliação das bases sociais progressistas pós-regime militar se traduziram novamente na ascensão de um novo governo, que mesmo com suas contradições, efervesceu um ambiente político simpático a propostas que incentivavam o planejamento regional. Ainda em 2003, primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, começam as tratativas para pôr em prática a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

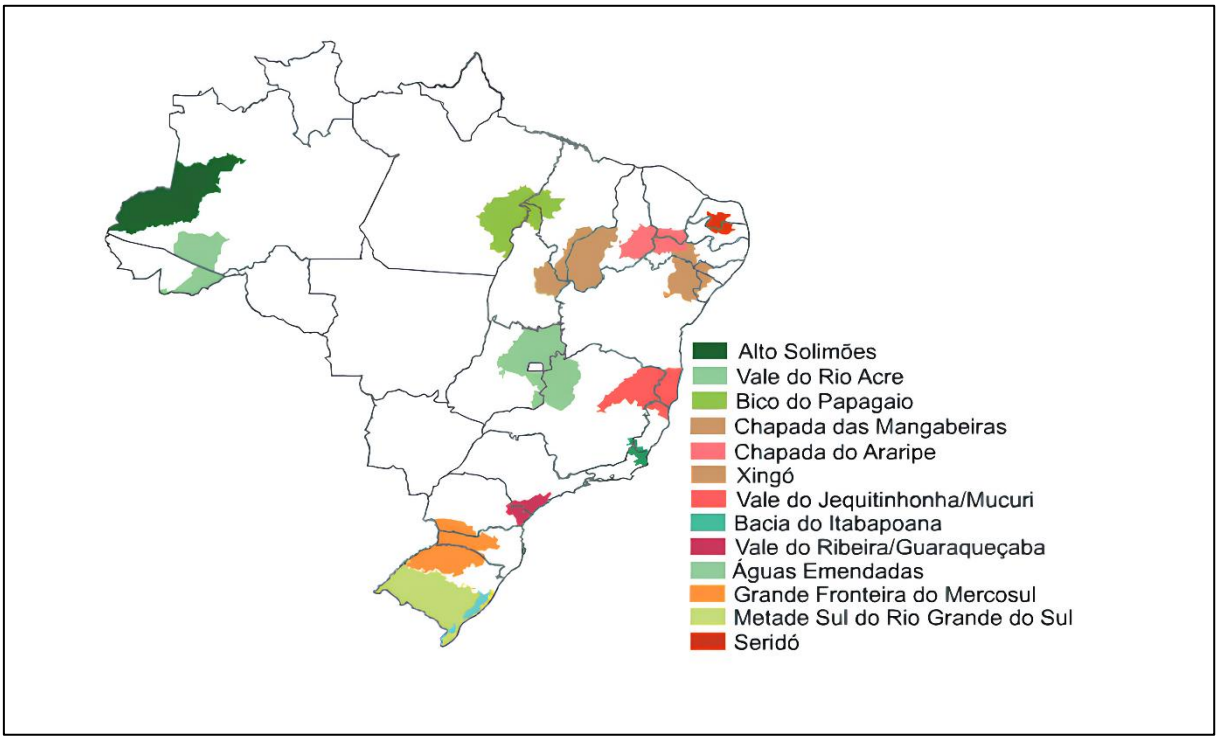
O controle da inflação e a estabilidade monetária herdadas da década de 1990 com a ascensão da ideologia neoliberal – sobretudo pelo sucesso do plano Real –, mais o *boom* das *commodities*, permitiu a ampliação de recursos para o planejamento na intenção de promover a integração territorial e produtiva do país, cada vez mais pressionado pelo mercado externo no contexto da globalização (BRASIL/MI/SDR, 2010). As atenções, assim, voltaram-se para a elaboração de programas de desenvolvimento econômico e social, tendo na distribuição de renda, no acesso ao consumo, e na ampliação dos serviços públicos à população, fatores a serem levados em conta nos trabalhos que se sucederiam. O processo de definição de estratégias para uma nova política tem início a partir dos trabalhos da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada pelo Decreto n° 4.793 de julho de 2003, com a responsabilidades de formular as diretrizes de políticas de impacto regional (Affonso, 2017).

A evolução dos debates e o alinhamento dos trabalhos convergem no lançamento da PNDR no ano de 2007, com o Decreto 6.047 ficando a cargo do Ministério de Integração e do Desenvolvimento Regional, a mobilização das diretrizes da Política Nacional. Pautada em fixá-la enquanto um programa de Estado, os parâmetros para o direcionamento das atenções se deram a partir de três diretrizes

ampliadas, sendo elas: a centralização de estratégias particulares que priorizassem a resolução dos problemas locais (por meio de um Mapa da Eligibilidade da Política); a criação de fundos que providenciassem recursos à PNDR e Planos Estratégicos e; a elaboração de um novo modelo de gestão considerando novas instituições para a tratativa da questão regional (BRASIL/MI/SDR, 2010). Esses parâmetros evidenciavam a preocupação dos planejadores em se superar os recortes antes restritos à escala regional, que tratava a soma das localidades enquanto conjunto homogêneo, o que resulta na adoção das microrregiões do IBGE como tipologia básica para a qualificação do território.

Nesse sentido, pretendia-se considerar particularidades locais, em escalas menores, a fim de constituir programas específicos de ordem mesorregional, sobretudo em áreas mais sensíveis, como a Zona da Mata e o Semiárido nordestino – reunindo um grupo de microrregiões. Essa nova regionalização, com critérios que levavam sobremodo a renda de cada aglomerado, retoma a perspectiva de planejamento da década de 50, colocando mais uma vez no cerne dos debates a questão regional na busca da superação das desigualdades a partir de critérios particulares para o tratamento das especificidades locais – econômicas e sociais. No total, foram eleitos como prioritárias treze mesorregiões, que seriam novamente as áreas de atuação das superintendências de desenvolvimento (Sudene, Sudam, Sudeco, que seriam recriadas ainda em 2007) com a maior escala dentre as concebidas; três Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), restritas às regiões de fronteira e nos entornos de centros dinâmicos – Teresina, Brasília e Petrolina – com a escala de ação intermediária, e por fim; as sub-regiões de menor escala, compostas por “(...) mesorregiões diferenciadas, territórios rurais e territórios de cidadania” (Affonso, 2017, p. 189).

Figura 1. Mapa das Mesorregiões Diferenciadas (PNDR)



Fonte: Brasil/MI/SDR (2010).

Sobre essa nova regionalização, os recursos para a realização das ações teriam como base o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), cujo objetivo seria de aumentar investimentos no setor produtivo, com o aporte para projetos de infraestrutura e melhoria de qualidade nos serviços à população. Com o objetivo ainda de setorizar ações particulares nas áreas de menor desenvolvimento, propuseram a criação, levando em conta as *áreas de prioridade*, para o Norte – com a colaboração do Ministério do Meio Ambiente – o Plano Amazônia Sustentável (PAS), no Centro-Oeste, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO) e por fim, para o Nordeste, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE). As intervenções, dessa forma, ficariam a cargo das recriadas superintendências regionais em consonância com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) para a elaboração conjunta de estratégias de planejamento a longo prazo, definindo assim, as diretrizes e tarefas das autarquias junto do governo federal para ações mais perenes no plano territorial (BRASIL/MI/SDR, 2010).

Conforme destaca o documento de 2010 “A PNDR em dois tempos” do Ministério da Integração Nacional e de sua Secretaria de Desenvolvimento Regional,

o tema da questão regional, como já destacamos, sempre esteve presente no horizonte dos planejadores da Política, levando ao Estado a responsabilidade de valorização de territórios mais deprimidos. A percepção de que a operacionalização de ações que levassem em conta essa problemática, identifica o texto, necessitariam de ajustes do ponto de vista institucional, compreendendo que os mecanismos de planejamento eram insuficientes do ponto de vista técnico e financeiro. A PNDR em sua primeira fase – que vai de 2007 até 2011 – buscou, portanto, a adaptação de instrumentos metodológicos às condições reais encontradas em cada divisão do território capaz de ser operacionalizado a nível nacional, criando e recriando órgãos, redefinindo diretrizes a partir dos estudos realizados, justamente para a retomada do planejamento na agenda brasileira (BRASIL/MI/SDR, 2010).

Ainda que os trabalhos que levaram adiante essa Política tenham sido importantes para a mudança de perspectiva que se tinha sobre o planejamento de Estado, elas não avançaram suficientemente para sua execução. No balanço que se tem das mobilizações empreendidas durante o período, Macedo *et al*. (2017) destaca os seguintes entraves:

> (...) fragilidade institucional que restringe a política a um Ministério e não a uma coordenação estratégica; pouca aderência e inadequação dos fundos públicos destinados ao financiamento regional à PNDR; não constituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR; baixa participação da sociedade; baixa (ou nenhuma) participação dos governos estaduais; ausência de governança; pequena centralidade na agenda governamental; limites impostos pela política macroeconômica etc. (Macedo *et al*., 2017, p. 2)

Em 2012, assim, é realizada a I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional (I CNDR) com o objetivo que discutir os problemas anteriormente elencados e estabelecer critérios para a superação deles a partir da revisão da PNDR. A segunda fase da PNDR tinha como tarefa organizar melhor as estruturas de governo nos seus vários níveis, ou seja do município à União, buscando a elevação de sua condição de política de governo para uma política de Estado, efetivamente (BRASIL/MI/SDR, 2012). Da conclusão dos trabalhos, foram reunidas algumas limitações importantes que ficaram sem uma solução na PNDR, o que, como podemos deduzir, induziu novos esforços de aprimoramento da Política nos anos que seguiram. O Texto Referência traz consigo então algo que complementa o hall de problemas anteriormente identificados:

> (...) os recursos disponíveis foram muito baixos e com elevada participação de emendas parlamentares; as ações foram, via de regra, pontuais, difusas e sem continuidade, com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional; as ações dos Programas possuem baixa articulação com os Fundos e Incentivos – os instrumentos de maior fôlego disponíveis para a Política; limitada articulação com os governos estaduais; bem como com os demais programas federais de base territorial e com as demais áreas do próprio MI (BRASIL/MI/SDR, 2012, p. 10).

Tudo isso serviu de subsídio para a sequência dos trabalhos na elaboração de novas diretrizes para compor a segunda etapa da Política, denominado Política Nacional de Desenvolvimento Regional II (PNDR II – 2012-2015) já no mesmo ano em que se realizava a Conferência. Dentre os principais pontos que subsidiavam os trabalhos estava o aperfeiçoamento dos espaços de prioridade, a ênfase na sustentabilidade de Arranjos Produtivos Locais (APL) e a ampliação das discussões em torno das responsabilidades federativas de cada ente, na definição de uma possível nova pactuação federativa[20]. Ainda, ressalta Brandão (2014), outro ponto que deve ser compreendido como um avanço é a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR), que estabelece de maneira clara a responsabilidade de cada órgão no âmbito da governança, tendo no *âmbito estratégico*, o Conselho Nacional de Integração de Políticas Regionais e Territoriais; no *âmbito operacional*, os Comitês Estaduais de Políticas Regionais e Territoriais; no *âmbito tático*, a Câmara de Gestão de Políticas Regionais e Territoriais, e por fim; no *âmbito programático*, novas instituições como Fóruns, Agências, Consórcios etc. (Brandão, 2014).

Ademais, alguns princípios na condução das esferas de governança eram ponderados no sentido de adequar o perfil das políticas regionais ao quadro geral de aprofundamento da integração de mercados a nível global. A orientação a partir da *transescalaridade*, a *multidimensionalidade* e a *transversalidade* na elaboração de

---

[20] Acerca disso, o Texto Referência traz consigo a ideia de se pensar o problema das desigualdades regionais a partir da implementação de um federalismo cooperativo. Para além da definição desse objeto, o documento realça que para alcançar assim esta condição é necessária a atenção aos princípios de: i) Autonomia e Descentralização, conferindo maior possibilidade de ação nas esferas subnacionais (estaduais e municipais) de acordo com as especificidades espaciais; ii) Cooperação, que complementa o princípio de autonomia com a adoção de modelos de governança capazes de agregar o trabalho dos entes subnacionais e a União; iii) Coordenação, consistindo na forma como a integração e o compartilhamento de decisões é realizado de acordo com suas capacidades político-institucionais, e; iv) Equidade, Coesão e Solidariedade Regional, significando a busca da homogeneidade nos índices regionais pela melhor distribuição de recursos e ajuda mútua horizontalmente ou verticalmente. Cf. BRASIL/MI/SDR, 2012, p. 6.

políticas públicas, buscam uma adequação da organização territorial, que cada vez mais se vê no palco de disputas e de concorrência pela globalização, que afastaram da agenda de planejamento a coordenação uníssona nos múltiplos níveis e esferas do governo. Percebeu-se ainda, uma crescente disparidade entre sistemas industriais regionais que se fragmentaram pela falta de coordenação, tanto dos Governos estatuais, quanto o federal. Com esse apanhado, fica evidente que um dos mais vistosos impeditivos para o sucesso da Política foi a falta de esforços para transformar o produto da mobilização do governo em uma efetiva Política de Estado, em busca de uma coesão territorial, e não obstante, uma oportunidade para se pensar uma possível nova pactuação federativa (Brandão, 2014, Alves; Rocha Neto, 2014).

Porém, por conta da crise política que se instalou a partir de 2014[21], pouco se avançou para a conclusão do debate acerca das desigualdades, reforçando a ideia de que é historicamente durador o esvaziamento das políticas regionais no Brasil. A crise econômica – e política – no seu auge, forçou o contingenciamento e o controle fiscal das contas públicas no direcionamento de ações para o desenvolvimento – com a Nova Matriz Econômica (NME), o governo foi induzido à austeridade. Uma série de reformas e barreiras foram impostas a partir de 2016 trazendo “novamente” o liberalismo fratricida para a agenda do governo, o que limitou os investimentos em setores estratégicos ao desenvolvimento regional (BRANDÃO, 2017). Assim como o abandono progressivo do planejamento na agenda política ocorreu na década de 1990, vemos novamente ocorrer, agora em outras circunstâncias.

Ainda que instituída por decreto em 2019 (Decreto nº 9.810), a PNDR II teve seu disciplinamento atrasado muito por conta do cenário de pandemia global da Covid-19 que revirou as prioridades de intervenção estatal. Nesses últimos anos, os trabalhos no sentido de se promover uma estratégia de planejamento se dedicaram em grande parte em aprofundar aspectos teóricos e metodológicos da PNDR e a realização de programas especiais, justamente pelo esvaziamento da perspectiva de ser colocada em prática. O cenário crescente da austeridade impossibilitou a criação de mecanismos de financiamento para os projetos ligados ao planejamento, e se

[21] Seguindo a ideia trabalhada anteriormente, Brandão (2014) identifica que o cenário que se consolidava foi marcado por uma conjuntura política ímpar, muito por conta dos caminhos escolhidos pelo governo de Dilma Rousseff. A “política de conciliação” impossibilitou a construção de um ambiente político estável, colocando no âmago da administração do Estado, frações com perspectivas antagonistas para a realização das propostas do PNDR, elevando a crise que se instalava para um grau sem precedentes com as eleições federais de 2014.

retomaram as fusões de ministérios para reduzir o tamanho o Estado e consequentemente seus “gastos”. Conforme aponta Gonçalves Gumiero (2023), isso se traduz posteriormente por uma ruptura institucional, influenciada por concepções políticas opostas, que sucedem o período de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) com Lula e Dilma, culminando na extinção e reorganização de tarefas ministeriais.

> A mudança das gestões Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e de Dilma Rousseff (2010-2014 e 2015-2016) interrompida pelo impeachment, provocou mudanças nos arranjos institucionais dos Ministérios, em relação aos governos que os sucederam, de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2018-2022), provocando cisão nas articulações referenciadas pela perspectiva de desenvolvimento territorial da PNDR em relação a sua implementação concreta. A principal delas foi a extinção do MI, do Ministério das Cidades, em 2019, e a junção de ambos os ministérios em um único (...), denominado de Ministério de Desenvolvimento Regional (Gumiero, 2023, p. 771).

Para esse autor, uma possível resolução para esse problema estaria na concentração de esforços parlamentares no disciplinamento e aprovação dos Fundos Constitucionais (FCs), tão caros para a efetividade da Política Nacional (Gumiero, 2023). Até agora, grande parte dos aportes para a realização daquilo previsto pela PNDR vêm do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), além de emendas parlamentares, sem uma clara perspectiva de discussões para aprovação do FNDR que subsidiaria a PNDR. Porém, conforme aponta outros autores como Gilberto Bercovici (2003), Tânia Bacelar de Araújo (1999; 2000) e Carlos Brandão (2014), o problema do desenvolvimento brasileiro não está na ausência de estrutura política, mas de sua organização, sendo um dos pilares da manutenção desse cenário.

O que se quer dizer com isso é que a fragmentação territorial da economia associada aos complexos processos históricos vividos nesse país demandaram uma nova ordem relacional interna que fosse compatível com os anseios do mercado mundializado. O aumento da aposta no poder de atração de territórios nacionais mais dinâmicos para investimentos privados e públicos, junto da desarticulação de órgãos federais de desenvolvimento regional, intensificou a busca por investimentos entre os

entes subnacionais que culmina numa “guerra dos lugares”[22] entre municípios e estados. Como veremos adiante, esse fenômeno suscita, em parte, uma crise na organização do Estado e coloca em dúvida a eficácia o pacto federativo na Nova República.

[22] Trata-se de um conceito associado à forma como os territórios são valorizados a partir de ações privadas com a anuência do poder público. Santos e Silveira (2020) o conceito de “guerra de lugares” se refere à competição entre distintos territórios com a intenção de atrair investimento e atividades econômicas a partir de vantagens, como incentivos fiscais, para indústrias e serviços – isso ocorre tanto no nível nacional quanto subnacional, ou seja, a partir tanto do Governo Federal, quanto estados e municípios (Santos; Silveira, 2020).

3 O FEDERALISMO E RELAÇÃO COM O ESTADO

Antes de explorarmos um pouco mais como a “arquitetura” relacional entre as partes integrantes do Estado brasileiro está organizada, é importante definir o que vem a ser um pacto federativo efetivamente. Oliveira (2020), na busca de compreender as bases do federalismo, coloca que a essência desse modelo se fundamenta na ideia de se garantir a perpetuação da identidade das unidades federadas, assim como, na promoção de autonomia local por grupos que resguardariam certa semelhança. A inquietação que motivaria, portanto, a organização dos pilares do modelo federal residiria assim em como se ultrapassar as fronteiras específicas a cada fração territorial – incluindo-as de forma conveniente a todos – na constituição de um Estado Nacional, efetivamente.

Dessa questão, que inclui as particularidades de cada um dos entes federados, seriam estabelecidas normas gerais para o ajuste de um objetivo comum da nação, que acordado a partir da divisão do poder político territorial, teríamos a sua divisão em uma esfera central, que se encarregaria de legislar e defender os interesses comuns e; uma outra descentralizada, restrita ao âmbito de atuação territorial das unidades da federação com questões a elas cruciais. A concessão dessa autonomia a cada uma das partes viria na contrapartida de uma renúncia à soberania dessas unidades no tratamento de questões de interesse comum, ficando a cargo de instituições formais o ônus da conciliação de interesses dessa associação. Dessa forma, podemos assumir que o modelo de Estado federativo consiste na convergência de interesses de frações territoriais dentro de um espaço nacional, unificados a partir de um acordo instituído e mediado por uma autoridade superior, mas mantendo, contudo, a independência das unidades partícipes em assuntos de ordem política, fiscal, econômica etc. (Oliveira, 2020). Essa convergência, que reúne normativas de tipo horizontal (entre unidades de mesma ordem), e vertical (entre unidades de ordens distintas) dentro de um Estado não unitário, é o que chamamos, portanto, de pacto federativo.

A dimensão do desenvolvimento econômico e social, assim, é intimamente relacionada à forma como se configura a estrutura de atribuições do Estado e suas unidades, dependendo do estado fiscal e econômico do território para a realização de ações efetivas que vão nesse sentido – aqui tratamos, sobretudo, da distribuição política dos recursos fiscais e econômicos. Desde a aprovação da Carta Magna de

1988, a forma no qual o federalismo brasileiro busca se organizar é a cooperativa – em detrimento por exemplo a forma assimétrica e dualista de federalismo – ainda que em fase de pactuação por conta de heranças circunstanciais negativas das décadas de 1980 e 1990. Essencialmente, a instabilidade econômica no qual se encontrava o Brasil pós regime militar acabou por prejudicar a execução de um plano para se retomar um projeto de desenvolvimento que lavrasse uma pactuação federativa substantiva (Bercovici, 2003).

Os movimentos conjunturais assim demonstram sua imensa capacidade de influência em assuntos relativos à organização do Estado nacional, sobretudo em seu âmbito econômico. O contexto da redemocratização[23] em nosso país carrega consigo a influência de um processo incutido na crise do modo de acumulação a nível global, que até então, era muito pouco compreendido de maneira tangível. Como observamos no capítulo anterior, o aprofundamento das relações estabelecidas no nível internacional é acompanhado de normas e regulações associados à evolução do capitalismo para sua forma financeira, se alicerçando na desregulação da economia e no rentismo como principal forma de perpetuação.

A intensificação desse processo de globalização a partir do Centro, foi gradualmente alterando os paradigmas da ação do Estado em outras partes do mundo como forma de garantir a continuidade do processo de acumulação. Já no final da década de 1970, quando os níveis de crescimento indicavam uma desaceleração, as reformas estruturais postas em prática pelo Banco Central estadunidense (Federal Reserve – FED) a partir de uma rígida política monetária para contenção da inflação dos EUA via aumento das taxas básicas de juros e valorização do dólar, colocou em uma posição delicada os países em desenvolvimento mais endividados (Harvey, 2014). No contexto latino-americano, a perspectiva desenvolvimentista adotada por parte dos países do continente desde as décadas de 1930 e 1940, teve na oferta de crédito estrangeiro o principal ativo para financiar investimentos de Estado, o que gradualmente aumentou a dívida externa na periferia do capitalismo, se desdobrando em uma crise de pagamentos ainda no começo de 1980. Temendo o risco desses

[23] Cabe dizer que estaremos adotando a palavra “redemocratização “quando nos referirmos ao processo de transição de regimes da década de 1980 no Brasil – da ditadura civil-militar para a Nova República. As controvérsias sobre o uso do termo não serão abordadas, todavia, sendo recorrido o seu emprego para nos referirmos ao processo de abertura política ocorrida no país ao longo daquela década de forma mais direta.

países não pagarem os dividendos, instituições financeiras, com o irrestrito apoio dos Estados Unidos na figura de Reagan e Thatcher no Reino Unido, receitam a cartilha neoliberal como caminho para a estabilização da economia com a imposição de reformas estruturais internas – como cortes nos gastos sociais, abertura do mercado interno, privatizações etc.

Segundo Fiori (1995), os desafios que emergem com a globalização possuem efeito imediato na forma como os “federalismos” se desenvolvem no interior de cada Estado Nacional. No caso brasileiro, o cenário econômico que se desenhou no final do último século nos aproxima dos movimentos relacionados ao neoliberalismo, na medida em que o aumento da condição de dependência às altas finanças vai culminando na redução da capacidade de elaboração de uma política econômica que leve em conta um desenvolvimento efetivamente nacional. O compromisso com a desregulamentação se combina com a redução da capacidade de gestão do Estado, portanto, uma vez que os gastos em investimentos sociais são direcionados para a rolagem da dívida.

Contudo, ainda levando em conta os processos históricos relativos à formação territorial do Brasil, a forma na qual a sociedade se organizará também tem efeito na engenharia do federalismo a partir da Constituição de 1988. O Estado brasileiro nunca fugiu à regra da dominação e exploração de uma classe por outra, e no período de retorno à democracia, a elite política mostrou ao que veio. Resumidamente, a crise econômica já atravessava ao menos duas décadas no país, aumentando os níveis de desigualdade social de forma pronunciada até o ponto que as classes político-empresariais aliadas ao regime militar, vendo movimentos de classe emergirem de forma cada vez mais intensa, se veem compelidos a afrouxar a repressão. Coloca Marta Arretche (2018) que “o caminho brasileiro para a democratização foi resultado da capacidade das elites políticas, com base na aprendizagem de conflitos dramáticos no passado, de optar por um amplo pacto” (Arretche, 2018, p. 397).

A insinuação de que não houve um salto qualitativo na Nova República, quanto ao paradigma dos direitos sociais, todavia, não seria verdadeiro. A organização de uma coalisão democrática possibilitou a crítica ao governo militar, em especial com respeito à negligência ao aumento da pobreza e das desigualdades sociais e territoriais no Brasil, o que se traduziu em esforços para a elevação do modelo de política social antiquado e excludente do regime anterior (Arretche, 2018). A tradução desses esforços se observa a partir da ampliação dos direitos básicos que passaram

a ser garantidos, como a universalização da saúde e educação, o que possibilitou a inserção de uma ampla camada da sociedade ao mercado sob a justificativa do direito à cidadania.

Contudo, como veremos mais adiante, o compasso desses compromissos sociais teria um ritmo diferente quando observado a questão tributária e fiscal. A correlação de forças entre as classes sociais pode ser compreendida pelo desbalanceamento que as políticas sociais teriam em relação à captação de recursos para a implementação dessas políticas, que dentre seus problemas, torna-se evidente a regressividade na tributação dos bens que circulam no Brasil – que de forma contraditória, onera os estratos sociais mais vulneráveis que se beneficiariam dessas mesmas políticas. A questão do federalismo portanto possui uma dimensão muito aguda na alocação, distribuição e captação de recursos, uma vez que se trata de dimensionar os parâmetros da tributação no país, buscando a partir disso a conciliação dos anseios de grupos políticos concorrentes em seus respectivos territórios – o que de certa maneira demonstra a dificuldade em se estabelecer um pacto federativo mais perene.

Um dos resultados disso, é o cenário de guerra dos lugares que compromete a arrecadação das unidades pela falta de uma definição no campo do planejamento, deprimindo a capacidade fiscal para a manutenção de suas atribuições fins. Essa busca por recursos – resultado da outorga consentida da arrecadação em contrapartida de importação de capitais estrangeiros – culminou na adoção de uma atitude prevista em sistemas de gestão federativos, que possibilita a ação individual dos entes federados no campo das relações internacionais. A paradiplomacia, tornara-se a saída imediata para aumentar o volume de capitais instalados nos lugares fora dos centros de economia mais dinâmica, que vis-à-vis, aumenta a capacidade de investimento pelo novo fluxo estabelecido por novos sistemas técnicos em seu território. Retomaremos o assunto mais adiante, mas cabe ressaltarmos que essa possibilidade logra de passivos, ao mesmo tempo que serve de alternativa de ação quando a ausência de um planejamento vertical assume traços estruturais – sobretudo quando partimos de territórios menos integrados e economicamente mais deprimidos.

A partir dessa introdução, buscaremos investigar quais são as dimensões que afetam a saúde da federação, no sentido de compreender melhor as condições que impedem o sucesso do planejamento e do desenvolvimento nacional. As relações intergovenamentais federativas parecem dispor de ampla capacidade de mutação a

depender das condições circunstanciais de cada período que vivemos, seja ele político ou econômico, nos gerando uma suspeita interessante quanto ao surgimento de novos arranjos institucionais no interior do Estado Brasileiro.

3.1 A origem do Estado Federal

O Estado Federal surge como resultado de um processo histórico de formação territorial dos EUA. A consolidação das bases que sustentavam a construção de uma arquitetura jurídico-administrativa naquele momento e naquele contexto, caminhavam em contraposição ao modelo de Estado constitucional monarquista, comum entre os países europeus ainda no final do século XVIII, grandes responsáveis pela mediação das relações coloniais até então. As demandas regionais na América do Norte, opostas às orientações do Velho Continente, evoluíram para um processo revolucionário que colocava em cena um novo ordenamento político-territorial de gestão do poder, que como veremos, influenciaria na forma de organização atualmente de boa parte dos países republicanos do Ocidente.

Partimos assim de um fato que se consuma como imprescindível para a existência do federalismo enquanto tal, que encabeçado originalmente na Declaração de Independência das colônias inglesas da América, compreende o direito dos “povos da Terra” a sua própria autonomia. Destaca Thomas Jefferson – um dos dirigentes da independência –, no documento acima referido, que o rompimento com a colônia “(...) tem por base as leis de Deus e da natureza, pois ninguém pode ser obrigado a permanecer numa situação de constante afronta à sua dignidade” (Dallari, 2019, p. 13). Envolto em um imaginário muito ligado ao cristianismo protestante, essa ideia pressupõe a soberania territorial.

Ainda no século XVII, os esforços já se direcionavam para maior autonomia individual das colônias da América do Norte, o que resultou na Confederação da Nova Inglaterra tendo como parte quatro das treze colônias. Essencialmente, mantinha-se nesse contexto a conservação da soberania local. Cada colônia confederada distinguia-se juridicamente uma da outra, cabendo de forma única a delegação dos poderes e legislação das instituições locais. A federalização das demais colônias a este Acordo se desdobra progressivamente em normativas de disciplinamento que após declarada a independência em 1776, resulta nos Artigos da Confederação de 1781. Dalmo Dallari (2019) ressalta que prospera a interpretação daqueles:

> (...) adeptos da transformação da Confederação em Federação, propondo que todos os Estados adotassem uma Constituição comum e se submetessem, para determinados assuntos, a um governo central, que teria suas atribuições definidas na própria Constituição e, para desempenhá-las, teria suas próprias fontes de recursos financeiros, sem depender de requisições ou de contribuições voluntárias dos Estados (Dallari, 2019, p. 19).

A base jurídica de competências e deveres dos associados, submetidos agora a um poder central, ficou registrada na principal instituição do federalismo: a Constituição. Ratificado em junho de 1788, a Carta Constituinte dos EUA garantiria um disciplinamento, que dentre eles estavam a proibição de secessão; a soberania da União; a restrita autonomia dos membros; discriminação de competências; reconhecimento da autonomia financeira da União e Estados; descentralização do poder político; e o reconhecimento de uma "nova" cidadania – a ligação de um indivíduo ao seu Estado. Ainda, o funcionamento das normativas oficialmente dispostas a partir da Constituição, estas seriam organizadas de forma a ter como base organizacional a *República*.

Em contraposição a situação de submissão e supressão ao qual se encontraram os estadunidenses frente à Coroa Britânica, a fórmula estabelecida se sustentaria a partir do ideal liberal – perseverando a garantia do direito à liberdade individual – no qual, o governo seria organizado de forma endógena pelo povo. Nos artigos que compuseram a obra *O Federalista*, fica evidente a aversão ao estado das coisas normatizadas pelo absolutismo opressor das liberdades individuais, que beneficiava apenas um pequeno grupo incluído ao círculo do monarca. Esse sentimento fica bem explícito quando lemos trechos da obra "Os Artigos Federalistas"[24], nos quais, são desenvolvidas teses acerca da importância da República como modelo da defesa da liberdade popular – destaque ao artigo 10 e 39. No segundo artigo anteriormente citado, Madison (2021) destaca:

> Se quisermos usar com critério os diferentes princípios em que diferentes formas de governo se fundam, definiremos que é uma república (...) um governo que extrai todos os seus poderes direta ou indiretamente da grande

[24] Trata-se de uma reunião de artigos publicados em jornais do século XVIII por Alexander Hamilton, John May e James Madison – coletivamente conhecidos como *Publius*. Após a Declaração de Independência, os autores começaram a publicar ideias, nas quais baseadas no liberalismo, demonstravam o impacto dos eventos desencadeantes do processo de emancipação vivido anteriormente pelos Estados Unidos. Eram difundidas, por exemplo, reflexões acerca dos direitos individuais, a preservação da autonomia dos Estados e a necessidade de preservação de um governo central, tópicos defendidos pela revolução anteriormente desencadeada.

> maioria do povo e é administrado por pessoas que conservam seus cargos enquanto são aprovadas por um período limitado, ou enquanto exibem bom comportamento (Hamilton; Jay; Madison, 2021, p. 204).

Inserido ao contexto, portanto, enxergava-se a República como o estado do bom desenvolvimento da sociedade. Dallari (2019) ressalta que atualmente pode ser percebida a compatibilidade entre Estado monarquista com os princípios federalistas, diferentemente do contexto da época no qual predominava a forma absolutista de gerência do monarca. A compreensão do conceito – com base em autores como Locke, Montesquieu e Rousseau – residia no fato de que se pretendia com a nova ordem instituída o exercício do poder pelo povo, sendo ele exercido por pessoas representantes dos interesses de quem os havia escolhido[25]. Sobretudo a partir da influência de Montesquieu, tais convicções republicanas se sustentaram a partir de princípios de separação de poderes instituindo o *sistema de freios e contrapesos*, estabelecendo a ordem que influenciaria a imensa parte das Repúblicas Federativas ocidentais hoje existentes (Dallari, 2019).

Aquilo que se convencionou enquanto Estado Federal a partir da América do Norte seria, portanto, uma forma de organização territorial de Poder, articulado sobremodo pela União (um poder central) junto aos poderes constituídos de ordem local ou regional, que oficializava um pacto instituído por uma Carta Constituinte. Esse acordo entre diferentes níveis do Estado, novamente, é o que reconhecemos enquanto pacto federativo, que "(...) consiste em um conjunto de complexas alianças, (...) soldadas em grande parte por meio de fundos públicos" (Affonso, 1995, p. 57). A natureza econômica-fiscal, portanto, é de sumária importância na arena relacional entre os pactuantes, uma vez que se faz alicerce decisivo para a conformação de uma unidade por unidades.

Contudo, a estrutura ao qual nos referimos como Federalismo possui um fundo muito mais complexo do que a simples formulação de um pacto entre os partícipes. Segundo Castro (2019), "(...) se a centralidade territorial do poder político foi o marco do nascimento do Estado moderno, o processo paralelo de construção de uma máquina administrativa eficiente e funcional possibilitou seu acesso" (Castro, 2019, p. 126). Podemos dizer, assim, que o federalismo diz respeito a um modelo de

---

[25] Não se tinha na época a ideia moderna de democracia como hoje a conhecemos. Dallari (2019) destaca a distinção entre democracia direta, àquela na qual todos participam diretamente do governo, e indireta, interpretada então por Publius como o modelo que era o então republicanismo. Ibidem, p. 34-36.

administração pública racionalizada, um aparelho de gestão do poder sobre a sociedade e sobre seu território, levando em conta, ainda, a possibilidade de seu exercício enquanto a contraparte da soberania das unidades subnacionais em benefício do conjunto de associados.

Seu papel, enquanto estrutura de administração pública do Estado, portanto, seria o de gestor do poder político nessas instâncias – sociedade e território – reunindo uma série de normas jurídicas e institucionais para seu ideal funcionamento. A reunião de um conjunto de organizações, necessárias para a execução de tarefas de interesse geral, se configura nas mãos do Estado para a administração, se utilizando do federalismo enquanto a “máquina” para sua realização. A administração pública – que funda o federalismo – se refere assim, com maior juízo, ao prolongamento das funções políticas para além de sua função legislativa e governamental, considerando os atores inseridos nessa estrutura para a realização de ações e intervenções sobre o território e sobre a sociedade (Castro, 2019).

Atualmente, cerca de 25 países adotam o modelo de Estado federalista na administração interna, conforme a figura a seguir.

Figura 2. Estados Federais no Mundo

Fonte: Elaboração própria.

3.2 Formação do federalismo brasileiro

No Brasil, o federalismo surge em um contexto bastante diferente daquele dos EUA, no sentido de que o processo histórico da Independência aconteceu antes da adoção do modelo republicano, propriamente dito. Segundo Abrucio e Franzese (2007), no Brasil, o modelo federativo possui uma natureza oposta aos Estados Unidos, uma vez que o federalismo não foi constituído a partir da pactuação entre as esferas subnacionais, mas a partir da descentralização do poder do governo central para outras unidades autônomas com a ruptura do modelo imperial centralizador.

Resumidamente, a reunião de fatos que nos levam à Independência decorre das relações subordinativas coloniais aqui presentes e do clima geopolítico europeu que culminou na transferência da metrópole portuguesa para além-mar em 1808 – devido ao empreendimento militar napoleônico. Em 1820, a administração do império em terras ultramarinas se chocava com os interesses políticos das cortes remanescentes na Europa, assim como o de movimentos liberais, resultando por exemplo, na Revolução do Porto[26], dando início a corrosão o sistema dual de poder (Priore; Venancio, 2010). O retorno da família real tornou-se imprescindível para contenção da convulsão política não fosse por uma ala rebelde da corte portuguesa em terras brasileiras, que a partir de D. Pedro I, não apenas impedem o seu retorno, como também rompem com a antiga metrópole em 1822.

Será somente em 1889 que, por meio de um golpe militar, se proclama a República no Brasil. Durante o período de reinado de D. Pedro I, e mais tarde de seu sucessor D. Pedro II, o Brasil testemunhou momentos de agitação social por uma série de conflitos e revoltas provinciais que contribuíram para com o processo de decadência da monarquia brasileira. Segmentos da sociedade, como o Exército, também já não se alinhavam ao Império – vendo-se enfraquecidos pelos rumos da política adotada pela monarquia, sobretudo após a Guerra do Paraguai – e tomaram frente na insurreição por “quartelada” no dia 15 de novembro daquele ano (Priore;

[26] A Revolução Liberal do Porto, ou apenas Revolução do Porto, foi um movimento iniciado por militares em Portugal exigindo o retorno do imperador D. João VI para a metrópole. Implícito ao movimento, estava o ímpeto de se transformar o modelo monárquico do Estado português efetivamente em uma República Constitucional semelhante aos moldes do Reino Unido, rebaixando o território brasileiro novamente em uma colônia – neste momento o Pacto Colonial (que estabelecia as normativas do comércio com as nações amigas. Devemos lembrar que com a vinda da família real ao Brasil, houve a elevação da autonomia deste território, que se fizera centro decisório do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

Venancio, 2010). É interessante destacar que alas da sociedade civil enxergavam a adoção do federalismo estadunidense como alternativa naquela época, porém, o modelo era conflitante com o rumo ideológico positivista[27] que crescia no Exército, e que resultaria na adoção de um modelo de governo centralista – próximo ao que é reconhecido hoje como Estado Unitário. Colocava-se no cerne daquele momento histórico, a ruptura relacional – ainda que houvesse um salto para a República – dos arranjos territoriais presentes na estrutura adotada pela monarquia brasileira cujo vínculo era dado a partir de um pacto imperial[28], ou seja, centralizador e verticalizado (Lopreato, 2022).

Esse pacto, incutia premissas de autonomia e exercício do poder sobre o território, que ainda assim, começaram a se desenvolver quatro décadas antes da Proclamação da República – precisamente estabelecida em Ato Adicional de 1834 – pelo afrouxamento das relações entre camadas superiores da sociedade luso-brasileira. Nesse período, o Estado buscando maior controle territorial, cede às elites provinciais sua capacidade de gerenciar o espaço, atribuindo-lhes a organização de estruturas burocráticas-administrativas, como as polícias provinciais, elaboração de normas jurídicas com relação ao trabalho, comércio, infraestrutura etc., além de arrecadação e criação de tributações. Essencialmente, nesse momento tem início a definição de uma das características mais marcantes no caso do Estado brasileiro, sendo propriamente a forma de exercício de poder restritivo e o dissenso à conduta republicana, que coloca na arena das relações sociais uma contradição remanescente aos dias de hoje. Segundo Martin (2007):

> A importância de se recuperar este período histórico decorre do fato de que ainda hoje o federalismo brasileiro não conseguiu libertar-se inteiramente de suas raízes oligárquicas (...). Nesse sentido, pode-se concluir, por um lado, que o federalismo brasileiro enfrenta hoje o desafio de desvincular-se definitivamente da identificação com o estadualismo oligárquico. De outro, ele não pode mais seguir comprometendo-se com a sustentação de um

---

[27] O positivismo teve como principal idealizador o filósofo Aguste Comte. Ainda que nessa noção se fizera afinadaao pensamento científico da época, a ideia de democracia e liberalismo não eram bem-vistas por seus adeptos, levando em conta que era pregado no Positivismo a constituição de uma sociedade gerida de forma autoritária, e justificado pelo mote “a ordem pela base e o progresso por fim”. (Priore; Venancio, 2010).

[28] Segundo Lopreato (2022): “O pacto imperial definiu a divisão de competências entre as esferas de poder e garantiu ao governo central o direito de responder por questões nacionais em diferentes áreas, aceitas em toda a nação. Por sua vez, os governos provinciais teriam a responsabilidade de conduzir a política local e simultaneamente, as respectivas elites ocupariam espaços na Câmara, com a defesa de seus interesses por meio de negociações com os pares e o poder central” (Lopreato, 2022, p.6). Em outras palavras, tratava-se, pois, de um pacto de dominação local.

> regionalismo bastante artificial, o qual carece de bases populares de sustentação e legitimação (Martin, 2007, p. 59).

Fato é que mesmo se consagrando como um Estado Federal, o Brasil concebe muitos aspectos do modelo de forma adaptada, colocando o país em um lugar singular quando trabalhamos o federalismo – uma vez que se tem a distribuição de autonomia de gerência do território por classe social, a depender do período histórico do país, o que podemos denominar como patrimonialismo[29]. O estabelecimento da República, assim, pode ser entendido enquanto um grande paradoxo, no qual se relacionava a centralização do poder imperial à delegação de funções estatais aos oligarcas regionais, fortalecendo suas respectivas imagens no contexto local – modelo de administração ao qual nos referimos aos famigerados "regionalismos". A organização dessa forma de gestão criou as bases para o domínio das oligarquias, o que por sua vez contribuiu para maior autonomia estadual quando inaugurada a República Velha (Oliveira, 1995).

A constatação que dá origem a essa perspectiva decorre sobretudo da forma utilitária no qual foi gerado o federalismo no Brasil, que beneficiaria sumariamente as camadas sociais superiores associadas ao Estado. O federalismo adotado no Brasil, assim, não refletia o papel de formação ideológica de uma nação, mas de ser uma forma de acolhimento das demandas políticas de estratos abastados da sociedade. Dessa forma, o Federalismo brasileiro nasce então como mito, não ocupando nenhum papel constitutivo da organização da cultura política brasileira para além de um mero instrumento da burocracia estatal (Oliveira, 1995).

Consecutivamente, esse tratamento alheio ao rigor federalista contribuiu desde a origem para a fragmentação territorial[30] da atualidade, no qual as múltiplas

---

[29] O patrimonialismo, consequência de uma conduta econômica e cultural na transição "pré-capitalista", é resultado da apropriação das formas públicas por entes privados. Indivíduos de estratos sociais elevados, que organizados na forma de estamentos, acomodando a aristocracia sobretudo, expressam sua dominação através da burocracia estatal. Segundo Faoro: "Sempre, no curso dos anos sem conta, o patrimonialismo estatal, incentivando o setor especulativo da economia e predominantemente voltado ao lucro como jogo e aventura, ou, na outra face, interessado no desenvolvimento econômico sob o comando político, para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo (...)" (Faoro, 2012, p. 819-820).

[30] A fragmentação territorial, segundo Carlos Vainer (2007), diz respeito ao processo de adequação territorial às dinâmicas dominantes no contexto da globalização a partir das políticas elaboradas pelo Estado. Essencialmente, o desenvolvimento superior das forças produtivas em alguns lugares por investimentos, tanto públicos como privados, possibilitam a dinamização da economia de determinados territórios estabelecendo uma certa hierarquização dos lugares quanto a sua capacidade de geração de riquezas a nível nacional. Esse processo, assim, amplifica as desigualdades regionais, constituindo heterogeneidades quanto aos índices de desenvolvimento observados em regiões mais dinâmicas e em menos dinâmicas.

centralidades regionais mantiveram-se indiferentes ao poder central, ainda naquela época. Assim mesmo, sucessivos momentos políticos seguiram uma maior ou menor centralização administrativa pela flexibilidade adaptativa da Federação no Brasil, mas nunca efetivamente definida sob forma estrita de pactuação federativa entre a União e os entes subnacionais. Segundo Castro (2019), sobre o Brasil: "(...) no processo histórico do país as fases de maior ou de menor influência das esferas de ação da União ou das unidades da federação – os Estados – se alternaram, e esta alternância quase sempre pode ser explicada a partir de interesses de grupos regionais em disputas ou alianças" (Castro, 2019, p. 135).

Na virada do século XIX para o XX, houve assim uma maior institucionalidade da federação que fortaleceu eminentemente os poderes executivos estaduais, exercendo sua política de forma oligárquica[31]. O resultado foi assim uma forte convergência decisória de estados do Sudeste, majoritariamente São Paulo e Minas Gerais, e o apoio de outras unidades médias, como Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul, onde se encontrava os maiores contingentes de mão de obra. Porém, a dinâmica que estabelecera a "República do Café com Leite", no qual a sucessão de governos do Estado se dava entre presidentes paulistas e mineiros, perfaz pelo descontentamento de setores da sociedade civil – e militar com o surgimento do movimento tenentista no exército – e da política culminando na Revolução de 1930 (Abrucio; Franzese, 2007).

A tomada de poder pelos dissidentes revolveu os centros decisórios, transferindo à figura de Getúlio Vargas a centralização da administração. A partir de 1930, o Estado adquire traços intervencionistas, e no plano econômico constitui-se um modelo nacional-desenvolvimentista, além de outros pormenores, como a regulação de sindicatos a partir do Ministério do Trabalho, criação de institutos de pesquisa como o IBGE, reforma do código eleitoral etc. Com a instauração do Estado Novo em 1937, reconhecidamente a fase mais autoritária e violenta da Era Vargas, há uma intensificação da centralização do poder com a abolição do Federalismo, a

[31] A cerca da organização territorial do Estado, retomando um pouco a ideia trazida no capítulo primeiro de nosso trabalho, é possível ressaltar o papel da classe dirigente neste processo. Segundo Castro (2019): "O controle sobre o território e seus conteúdos – pessoas e bens – é uma questão fundadora para todas as sociedades com organizações sociais e políticas complexas. A existências de uma classe dirigente (...) destacada das tarefas de produção e com funções de administração só foi possível pela organização de um aparato extrativo, isto é, de uma organização capaz de extrair excedentes suficientes para manter uma classe não produtiva e de garantir, por meios materiais, o exercício da coerção (Castro, 2019, p. 124-125).

remoção da expressão “Estados Unidos do Brasil” da Constituição de 1934, a direta nomeação de interventores nos governos estaduais e a dissolução do Congresso Nacional (Abrucio; Franzese, 2007).

Do ponto de vista da integração do território, grande parte do que se viu foi um plano de criação de um mercado nacional de força de trabalho, tendo em vista que intensos movimentos migratórios se desenharam de Minas e Nordeste para São Paulo – destaca Oliveira (1995), que a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) permitiu uma padronização do custo das forças de trabalho aumentando ainda a reprodução de capitais – assim como a regulação acerca de assuntos do comércio exterior centralizada no executivo federal – tirados dos estados o poder de legislar sobre o assunto pelo poder central. Ademais, a revolução industrial brasileira a partir das bases econômicas que se desenhavam, resulta na criação de um grande setor produtivo nacional, que como vimos anteriormente, ainda priorizava centros de maior densidade técnica no Sudeste.

A orientação que se teve pelo Estado no processo de desenvolvimento capitalista aprofunda a entrada do país no mercado global, a partir de reformas como os estímulos econômicos ao café, uma modernização institucional e bancária (com o surgimento de ministérios e reestruturação do Banco do Brasil), nova regulação para o comércio internacional, infraestrutura de integração logística etc. O setor produtivo nacional na década de 1940 é revigorado com a criação de indústrias de base, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Petrobrás, a Companhia Vale do Rio Doce, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), além da nacionalização da navegação por cabotagem (Oliveira, 1995). Todos esses movimentos marcavam a adaptação da perspectiva que crescia no Centro ao contexto latino-americano, que como vimos no capítulo anterior, traz grandes contribuições para a consolidação de um autêntico pensamento econômico em solo brasileiro.

Com o fim do primeiro governo Vargas em 1945, o federalismo torna a ser uma das preocupações político-territoriais da administração estatal, posta em prática efetivamente a partir da Carta Constituinte do ano seguinte (CF-1946). A tentativa de se organizar um Congresso Nacional equânime, se faria na identificação de estados que acumulavam maior sub-representação – assim como os de maior sobre representação – para a divisão de cadeiras na condução de planos mais horizontalizados que levassem em conta a vontade dessas unidades federadas (Abrucio; Franzese, 2007). Contraditoriamente, segundo os autores citados, essa

movimentação representou o retorno do *lobbismo* das velhas oligarquias e da burguesia sudestina ao centro de poder[32] por seu peso político, coordenando a realização de ações públicas e ampliação de serviços sobretudo nas regiões litorâneas. Contudo, os anseios no sentido de ampliar a participação horizontal das demais unidades federadas na política, que possibilitariam, ainda que parcialmente, a constituição de um projeto nacional, seriam frustrados pelo regime militar de 1964.

A não adesão de segmentos da burguesia ao processo democrático e a radicalização política característica da Guerra Fria gradualmente enfraqueceu o regime cooperativo quando se instaurou o regime militar – que incluía o apoio ainda das alas corporativo-empresariais nacionais e de fora do País movidos pelo ímpeto predatório e expansionista de países do Centro global. Conforme Abrucio e Franzese (2007), novamente o que se viu foi um movimento decisório centrípeto[33], colocando a tutela da administração territorial novamente nas mãos da União. Ainda que se mantivesse a perspectiva de uma República Federativa, na arquitetura político-territorial do Estado, o que de fato ocorre é a centralização da administração e dos recursos na figura do governo federal (que nomearia governadores e suspenderia eleições locais, novamente) e consequentemente o enfraquecimento das esferas subnacionais.

Do ponto de vista fiscal, colocou-se em prática naquele momento uma ampla reforma na intenção de diluir o efeito cascata dos impostos sobre a fonte, incidindo diretamente na origem de receitas dos entes subnacionais – algo inclusive mal resolvido até hoje. A destinação de receita do Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) passaria a compor parte dos Fundos de Participação de estados e municípios, o que dava garantias aos entes menores de receita, sobretudo por critérios de natureza demográfica no ano de 1966, sendo colocado em prática no ano seguinte. Todavia, as marcas do regime que se assentavam no controle de territórios subnacionais impondo o estabelecimento de

---

[32] Abrucio e Franzese (2007) colocam que "(...) como uma das novidades, houve uma preocupação com a distribuição horizontal de recursos por meio da destinação de receitas federais a regiões menos desenvolvidas – notadamente Norte e Nordeste. Em termos federativos, o cenário era duplo: de um lado, a União continuava sua expansão em prol do projeto nacional desenvolvimentista; de outro as elites regionais recuperaram poder, fortalecendo o Congresso Nacional e principalmente governadores de estado" (Abrucio; Francese, 2007, p. 4).

[33] Termo utilizado para descrição da dinâmica de poder entre o governo central e os governos locais. Segundo Oliveira (2020), o movimento centrífugo é caracterizado pelo fortalecimento das unidades sub-regionais, ou seja, os estados e municípios, enquanto o movimento centrípeto seria o fortalecimento do poder central na figura da União e de seus representantes a nível nacional.

alíquotas para impostos estaduais, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), e municipais, como o então ISS (Imposto Sobre Serviços), salvaguardando a subordinação de autonomia em maior parte ao Governo Federal (Oliveira, 1995). Dentre um dos resultados, observou-se um inchaço orçamentário na mão da União, fragmentando a autonomia local e regional e afetando o equilíbrio fiscal entre os estados mais ricos e mais pobres. Ainda assim, nesse período, deu-se um passo adiante nas ações para a integração territorial com grandes obras de infraestrutura, e o estabelecimento das Superintendências Regionais de Desenvolvimento – como mencionado no capítulo anterior, já havia desde 1959 a Sudene, e em 1966 e 1967, a Sudam e Sudeco, respectivamente.

3.3 Desdobramentos da crise da federação nas unidades federadas

Como pudemos brevemente discutir anteriormente, o governo civil não trouxe mudanças imediatas ao pacto federativo herdado do regime militar. A novidade veio com a constituição de um novo arranjo federativo que considerava como participante do sistema de freios e contrapesos um novo ator, o município – contando ainda com um redesenho do quadro de competências tributárias, inalteradas desde 1967 (Amaral Filho, 2010). Na tentativa de organizar as contas públicas para divisão do “bolo fiscal” entre as unidades pactuantes, discriminaram-se as receitas tributárias entre os entes, nos quais, se utilizariam de sua autonomia para gerir o território de acordo com as demandas locais. Imediatamente após a promulgação da CF de 1988, começaríamos a ver crescer na esteira da crise federativa novos elos que culminariam num distúrbio relacional entre os entes na busca de novos recursos e a manutenção de uma receita sustentável à administração política do território, dando origem a um verdadeiro “labirinto” no campo tributário. Paralelo aos problemas que enfrentariam os estados nesse novo arranjo, seria também colocado no centro dos debates a questão do desenvolvimento regional que, vis-à-vis, foram impactadas – tanto negativamente, quanto positivamente.

É difícil precisar exatamente em que momento essa crise tem início, como Rezende (2013) mesmo coloca, mas a fim de nos posicionar historicamente para a análise dos fatos, partiremos da promulgação da Carta Constituinte de 1988 e sua dimensão fiscal para uma melhor compreensão do problema. A gradual dissolução da ditadura rendeu num primeiro momento a eleição para senadores ainda na década de

1970, e posteriormente a eleição de governadores em 1982, ascendendo politicamente grupos sociais que encontravam reflexo na sociedade e renascendo a interlocução política anteriormente inexistente – ao menos para a imensa maioria de movimentos organizados e partidos políticos da esquerda. A descentralização política e a organização das novas diretrizes federais contidas na Constituição, por um lado, é tocada a partir das demandas populares por garantias de direitos, e por outro, uma recuperação do espaço fiscal em meio ao cenário de crise econômica herdada do regime militar.

Segundo Rezende (2013), houve avanços importantes no âmbito orçamentário e fiscal. O incremento da capacidade tributária dos estados e a garantia de autonomia frente à esfera federal na destinação de recursos financeiros, com a ressalva dos investimentos em educação – que seriam regulados pela União –, indicavam a possibilidade de um retorno a um federalismo mais robusto e cooperativo. Entretanto, a instituição de novos direitos sociais e as repercussões que estes investimentos representavam nos cofres federais traziam consigo a necessidade de expandir as contas do governo central, o que prejudicou a repartição equânime das alíquotas para os estados e municípios durante o começo da década de 1990 (Rezende, 2013).

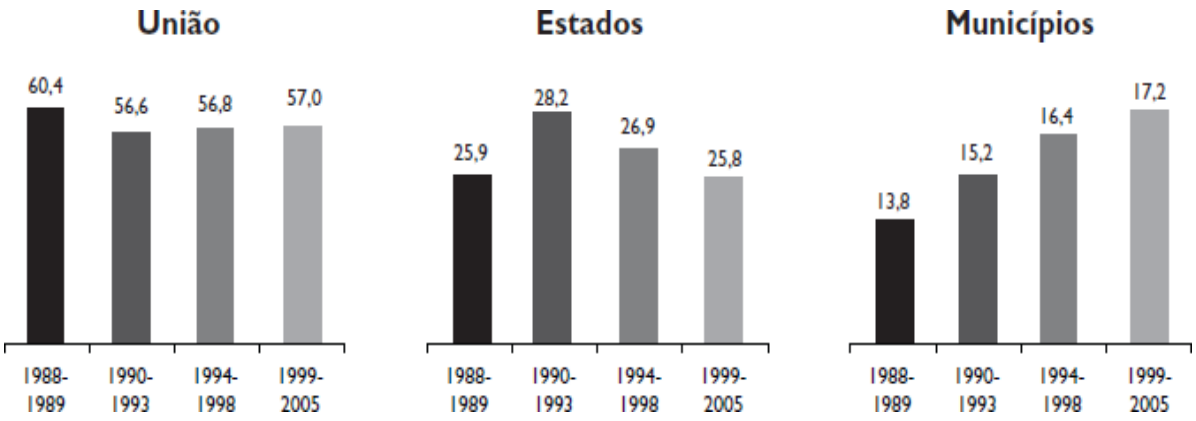
Não obstante, pressões por um ajuste fiscal no controle da economia – sobretudo após 1998 com o Plano Real – por conta de uma retomada da inflação e por conta da crise econômica internacional daquela década foram focos dos debates ao longo das duas décadas seguintes, resultando sobretudo em impactos de diversas ordens – social, econômica e política. O autor anteriormente mencionado destaca que o produto dessa preocupação exacerbada foi a fragilização dos estados, sendo elas sobretudo nas perspectivas:

> a) *A tributária*, que se revela na queda da fatia dos estados na repartição do bolo fiscal; b) *A orçamentária*, que se traduz na perda de graus de liberdade no uso dos recursos,em função de vinculações constitucionais, transferências vinculadas, regulação de programas, controle do endividamento etc.; c) *A legislativa*, que aponta para o reduzido papel desempenhado pelos legislativos estaduais; d) *A regulatória*, que é sufocada pela proliferação de normas emanadas do governo central; e) *A política*, que se manifesta sob a forma da incapacidade de os dirigentes estaduais influenciarem o voto de seus representantes no Congresso Nacional, que aderem à agenda do governo federal mesmo quando o comando dos estados está na oposição. (Rezende, 2013, p. 15, grifo nosso)

A questão da repartição do “bolo fiscal” pelos entes federativos tem se apresentado como a mais sensível no quesito desequilíbrio federativo – sobretudo

quando se diz respeito aos estados. Desde a promulgação da Constituição no final dos anos 1980, a receita disponível por nível de governo tendeu, de forma gradual, ao beneficiamento dos municípios pelos movimentos sociais e políticos localistas, como foi propriamente o municipalismo. Observando assim a fatia do montante referente à receita dos entes federados de 1988 a 2005, Rezende (2010) demonstra a diferença do montante do período destacado, evidenciando ilustrativamente repartição das receitas entre as unidades da federação – conforme se observa no quadro a seguir.

Quadro 1. Divisão federativa da receita disponível.



Fonte: Rezende (2010).

Dois foram os motivos para este resultado levantado pelo autor. O primeiro deles se deu pela ocupação da União na adequação de tributos referentes a mercadorias e serviços, enquanto os estados se basearam nas novas bases tributárias inauguradas em 1988. Além disso, o crescimento na participação de arrecadação de municípios alterou o balanço da divisão orçamentária, sobretudo pela tributação sobre propriedade e pelo crescimento do terceiro setor na economia – captado sobremodo pelo Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), de arrecadação municipal (Rezende, 2013). O acentuado processo de urbanização vivido na década de 1990 também contribuiu de forma direta para o cenário, uma vez que se viu crescer o protagonismo local, sobretudo das capitais, nas pressões da conduta administrativa da Federação – e reforçado pelos movimentos políticos ao centro do municipalismo encabeçado por lideranças políticas da chamada Frente Municipalista

Nacional[34] – rendendo uma posição inédita aos agentes subnacionais de menor proporção territorial.

Quanto à essas novas bases tributárias, adicionou-se à discussão os estados que passaram a contar com maior incorporação de outras atividades econômicas – como imposto único sobre energia, combustíveis e telecomunicações – no antigo ICM, passando assim a se chamar Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O fato é que a modificação propiciou um sobrepeso às receitas estaduais em um primeiro momento. Contudo, a coordenação das políticas estaduais, sobretudo para a atração de investimentos, colocou este imposto como principal moeda de troca na dispensa de receitas, reduzindo a capacidade de arrecadação potencial que se planejava com a reconfiguração das alíquotas fiscais na Constituição Federal.

Naturalmente, estados economicamente mais dinâmicos no Sul e Sudeste se saíram melhor na lida com a situação uma vez que já abrigavam uma desenvolvida base produtiva, e captavam investimentos privados organicamente por conta da infraestrutura técnica previamente instalada. Nesse contexto, vemos na década de 1990 um aumento de disputas regionais traduzindo-se numa guerra fiscal – revelando a necessidade de intervenção da União através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) no balanceamento dos déficits (que a partir de 1993 teve alterada a alíquota do IPI e IR destinada para o Fundo de 14% para 21,5%, vigorando até os dias de hoje) (Rezende, 2013).

Ademais, contribuiu para a desmobilização da distribuição das receitas nacionais, algo que Rezende (2013) coloca como um "(...) virtual abandono pelo governo federal de uma política nacional de desenvolvimento regional" (Rezende, 2013, p. 18), causando um impacto na organização regional do Brasil. Marcado, sobretudo, pelo antagonismo político de lideranças regionais, a mobilização e formulação de estratégias de desenvolvimento regional pela União sempre foi comprometida – em um processo que se registra a partir da década de 1960 (com a criação da região Centro-Oeste) e se sobressai ao processo de redemocratização de 1988. Em polos opostos, o desenvolvimento agrícola nas regiões Norte e Centro-Oeste, e a urbanização – esta capilarizada nacionalmente de forma não planejada –

[34] O Movimento Municipalista Brasileiro, foi uma rede composta por gestores públicos municipais que reivindicavam o fortalecimento da autonomia local e o aperfeiçoamento da gestão e governança presente na agenda política do governo federal (Quércia, 1989).

gradualmente contribuíram para o crescimento das economias regionais ao passo que evoluíram as demandas específicas, acelerando num conjunto, o crescimento econômico nacional.

Contribuiu ainda para a instalação deste cenário uma crescente perda de competitividade da economia brasileira com o restante do mundo, que de forma contraditória, viu a partir do Plano Real, de um lado, a privatização de estatais, a abertura financeira e econômica, e consequentemente, a redução do Estado; e do outro, um programa de ajuste fiscal que possibilitou a ampliação de programas sociais, como o aumento de transferências para famílias de mais baixas classes além do montante da educação e saúde. Rezende (2013) conclui que esse processo possui um interessante resultado nos índices registrados no país, uma vez que ao lado da melhoria dos índices sociais, é observado a interrupção da convergência econômica entre as regiões.

Destarte, a condição deixada a partir da década de noventa foi caracterizada portanto pela: i) desaceleração da convergência do montante da arrecadação entre regiões – pelo gradual abandono da União de um projeto político de desenvolvimento regional; ii) o fomento da guerra fiscal, municiada pelas novas condições tributárias pós 88; iii) a sedimentação de um cenário de clivagem territorial, pelo descompasso entre as representações estaduais em Brasília e; iv) a mudança do perfil político-econômico difundido na época, que permitiu a atrofia do Estado pelas privatizações e a abertura da economia (Rezende, 2013).

Ainda assim, o conjunto normativo que disciplinava as receitas tributárias que se estabeleceu com a transição para a Nova República teve seus méritos para além do polêmico quadro fiscal e a fragilização da unidade intermediária (os estados), uma vez que paralelamente houve uma evolução jurídico-institucional que buscava beneficiar os elos mais impactados da federação. Alguns mecanismos de compensação fiscal já faziam parte integrante do sistema de transferências da União antes de 1988, sendo ele um mecanismo de repartição das receitas como forma de organizar o equilíbrio das contas em âmbito subnacional – nesse bloco encontravam-se os FPE, e os FPM. Entretanto, o aumento da descentralização fiscal e a preocupação com as disparidades regionais ainda existentes forçaram o debate para a resolução de problemas nas regiões de baixo desenvolvimento, ou seja, Norte, Centro-Oeste e Nordeste.

Sobre esse assunto, Amaral Filho (2010) ressalta que aparece na nova Constituição sete artigos inéditos que trabalhavam o tópico das diferenças regionais. Ademais, se estabeleceu com a Carta três fundos constitucionais voltados para o desenvolvimento regional propriamente, sendo eles: o FNO, o FNE e o FCO. Sobre o disciplinamento desses fundos, ficou decidido que o financiamento partiria de uma contribuição de 3% da arrecadação sobre a renda e atividades industriais, recaindo de forma mais notável nas regiões de economia mais dinâmica (Amaral Filho, 2010).

Fundamentalmente, sobre o assunto dos FCs, o artigo 159º define que as transferências em questão têm destino ao setor produtivo, sendo responsáveis pela organização dos recursos as instituições financeiras regionais a partir de planos de desenvolvimento regionais – ao qual, metade dele, necessariamente, é destinado ao semiárido nordestino (Brasil, 2018). O resultado dessa instituição foi positivo, sobretudo ao final da década de 1990, momento em que tivemos os primeiros resultados de amostras dos beneficiados. Silva, Resende e Silveira Neto (2006), em um estudo acerca das aplicações financeiras dos Fundos Constitucionais, registraram saldos positivos às áreas de impacto dessa destinação, sendo efetivamente a geração de postos de trabalho e o aumento de renda das famílias residentes nas regiões Norte e Nordeste – a última com resultados mais positivos[35] (Silva; Resende; Silveira Neto, 2006).

O panorama geral que é inaugurado com a Constituição Federal de 1988 apresenta, assim, uma paradoxal forma relacional cooperativa que se intercala com momentos de competição, evidenciando um problema de responsabilidades mal atribuídas no desenhar das relações federativas. Marta Arretche (2013) dirá ainda que o processo que envolve a elaboração da Carta de 1988 é de fato marcado por um grande espírito de solidariedade entre os entes federados, focados sobremodo na repartição e destinação de recursos arrecadados, porém, pouco se atentou na questão das transferências de responsabilidades para a operacionalização de políticas públicas entre os estados e os municípios. Dessa forma, o que se observa é que os movimentos afins ao federalismo surgem de período em período, muito a depender do perfil político do governo federal, que ora se fez mais conservador, ora

[35] Os autores reúnem, neste texto, um relatório das aplicações financeiras dos Fundos Constitucionais, auxiliados pela metodologia de estimativas *propensy score*, sobretudo acerca de dados relativos ao desempenho econômico registrado nos anos de 1995-1998. C.f. Silva; Resende; Silveira Neto (2006).

mais progressista, repercutindo um comportamento relacional entre as unidades federadas bastante oscilante.

3.4 O perfil do Federalismo no Brasil contemporâneo

Passados mais de vinte anos do fim do regime militar iniciado em 1964, as colunas republicanas voltaram a ser erguidas para a Nova República em meados dos anos 1980. Anunciada a abertura política ainda durante o governo de Ernesto Geisel (1974- 1979), a ser tocada de forma “lenta, gradual e segura”, nas palavras do próprio general, o período da redemocratização tivera dois importantes momentos. Abrucio e Franzese (2007) indicam que o primeiro deles veio com a eleição do Senado Federal em 1974 e o segundo, oito anos mais tarde, em 1982 com as eleições estaduais e municipais. Essas medidas viriam ao encontro de uma nova pactuação federativa, uma vez que movimentações do campo democrático – nas ruas e no Congresso – possibilitariam uma reorganização representativa a partir dos anseios populares, abrindo assim o espaço para novas articulações na arena política.

Da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) fundada em fevereiro de 1987 à Constituição Federal promulgada no ano seguinte, foi estabelecido um novo arranjo na arquitetura federativa incluindo os municípios como pactuantes, dissolvendo parcialmente a autonomia política, financeira e administrativa que se concentrava na União. A pauta da descentralização, tendo como principal inquietação a redistribuição dos recursos, progressivamente fora modificada com a finalidade de fortalecer os FCs via aumento das transferências de arrecadação ainda no começo da década de 1980. Fortalecidos principalmente as unidades subnacionais federadas de menor dimensão, o resultado primeiro da descentralização foi um repentino aumento no número de novos municípios – de 1.889 em 1960, para 3.991 na virada para os anos 1980[36]. A título de exemplificação:

> Entre 1980 e 1995, a participação dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando 8,7% para 16,6% do total arrecadado na federação. Esse panorama desencadeou, no período pós-Constituição, um processo de proliferação de municípios, com a divisão de unidades já pequenas (Abrucio, Franzese, 2007, p. 6).

[36] IBGE, Diretoria Geral de Estatística,1930, Recenseamento do Brasil 1872/1920; IBGE, Censo demográfico 1940/2010. Até 1991, dados extraídos de: Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no AnuárioEstatístico do Brasil 1994. Rio de Janeiro: IBGE, vol. 54, 1994.

O fato anteriormente mencionado inaugura uma série de problemas de ordem fiscal, atingindo sobremaneira os estados e municípios de maior porte e deficientes de forças produtivas locais, que vendo suas receitas desabarem pela distribuição dos Fundos, deram início à guerra fiscal da década de 1990, como mencionado antes. Affonso (1995) destaca que o ICMS, principal fonte de receita dos estados, foi colocado como ponta de lança na concessão de incentivos e benefícios fiscais aos setores produtivos na tentativa de aquecer a atividade econômica local – resultando na perda de importante base de arrecadação em estados menos competitivos.

Esse panorama diz respeito a uma herança relacionada ao regime militar, que encontra ainda atualmente marcas profundas na forma como se estruturou o federalismo pós 1988, sobretudo pela situação econômica no qual nos encontrávamos. Identifica-se assim, encerrada a transição, um Estado que não fora capaz de se livrar integralmente do pacto centralizador previamente estabelecido pela ditadura, uma vez que imerso numa situação econômica desfavorável e que levava consigo uma crise fiscal que afetava todas as novas e antigas unidades pactuantes (Lopreato, 2022; Affonso, 1995). O resultado disso foi a gestação de um ambiente de disputas por recursos, sobretudo na distribuição e captação pelos fundos públicos assim como investimentos privados na destinação da verba arrecadada. Ademais, pode-se acrescentar que o cenário econômico internacional em crise possibilita o agravamento da situação, tendo em vista as práticas de desnacionalização e abertura de mercado que marcaram as décadas de 1980 e 1990.

Portanto, é possível afirmar que a crise do pacto federativo trazida com a nova CF é insuflada pela crise financeira do Estado e da instabilidade econômica e social trazida consigo. A incompatibilidade da implementação de um modelo federalista cooperativo com a situação de austeridade, se verifica pela enorme concorrência para captação de recursos, que se realiza naquilo que se tornou uma “luta fratricida de captação de recursos da iniciativa privada” (Bercovici, 2003, p.173). Todavia, para além do campo econômico, a cultura política que gira em torno do federalismo também teve modificações tanto à centralização quanto à descentralização.

Oliveira (2020), num esforço de demonstrar o perfil desse período, coloca que podemos perceber a evolução do federalismo num movimento equiparável ao de um pêndulo, no qual num primeiro momento se vê a ascensão e na sequência o declínio. Se levarmos em conta o período relativo à Nova República, a partir de 1985, as pautas

de participação social na política e autonomia federativa elevaram as preocupações para a inclusão de um modelo cooperativo e que contemplasse os governos subnacionais. De 1988 a 1993, verifica-se no campo político um movimento que buscava maior independência das unidades federativas no que diz respeito à legislação tributária e autonomia de gestão dos repasses constitucionais, marcando o período de ascensão do federalismo no Brasil (Oliveira, 2020).

Contudo, a partir de 1994 a evolução dos trabalhos para a ascensão do federalismo cessa com a deterioração das finanças de governos locais (estaduais e municipais). Com a evolução do paradigma neoliberal e as medidas postas em prática até o final do governo FHC II diminuiu a independência das unidades subnacionais de administrar suas finanças, gerando um enfraquecimento das relações intergovernamentais. Ainda que a partir de 2002 algumas reformas tenham sido colocadas em prática, Oliveira (2020) defende que não houve uma alteração eficaz no comportamento do governo federal que indicasse o ressurgimento do tema do federalismo, no sentido da descentralização das políticas públicas – de transferência e renda para famílias, para a educação e saúde. De fato, teria se reduzido o espaço de municípios e estados de realizarem suas próprias políticas, que levassem em conta suas particularidades e diferenças[37]. Desse momento em diante, o declínio do federalismo teria se consumado e a partir de 2010 se prolongando até os dias de hoje, sobremodo por conta da diminuição do crescimento da economia, que estrangulava as receitas das unidades federadas, e da crise de governabilidade sofrida no governo de Dilma Rousseff, nas palavras do autor: “(...) uma federação completamente divorciada de qualquer compromisso com a solidariedade e a cooperação, traços indispensáveis para seu equilíbrio” (Oliveira, 2020, p. 244).

Não é mistério que durante o período de governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) a institucionalidade se direcionou para a consolidação de uma forma menos centralizada, abrindo espaço para debates que avalizavam o federalismo cooperativo como horizonte (Affonso, 2017). Isso se demonstrou, como pudemos verificar anteriormente, em uma série de esforços no sentido de implementar

[37] Dentre as razões que tornou possível a identificação desse período como não sendo de ascensão do federalismo, está a continuidade da política macroeconômica posta em prática pelo governo anterior de FHC. Tanto Lula como Dilma mantiveram o cuidado da estabilidade financeira orquestrado pelo governo FHC, a partir do tripé macroeconômico (meta de inflação, câmbio flutuante e geração de superávit primário), comprometendo gastos necessário com reformas estruturais significativas (Oliveira, 2020).

conselhos, comitês, conferências, fóruns etc. que possibilitassem a ampliação do escopo da agenda política de governo na condução das reformas mais estruturais para uma política nacional. Entretanto, como é possível se esperar, a crise do Estado rompe com essa tendência gradativamente, gerando uma mudança no perfil da concentração de poder – que retorna à União.

Segundo Ferrari, Schlegel e Arretche (2024), desde 2013 o que se observa, é uma tendência à centralização como reflexo da conjuntura sociopolítica que emergia naquele momento, que dura mais ou menos até as eleições de 2018. A crise do Estado, somada à cobertura midiática de escândalos de corrupção e desvios de conduta abalaram seriamente a confiança da sociedade na figura do governo federal. Porém, curiosamente, na pesquisa realizada pelos autores citados, houve uma contraditória preferência por um modelo de governança mais centralista – que dentre outras repercussões, acabou tendendo para uma figura autoritária como é Bolsonaro. Esse fenômeno insinua uma dinâmica sociopolítica um tanto complexa, na qual a centralização é vista pela sociedade como um meio de recompor a ordem e a eficiência ao mesmo tempo que gera uma aversão à centralidade do governo federal (Ferrari; Schlegel; Arretche, 2024).

De forma geral, a estrutura que se desenhou dentro do contexto da promulgação da Carta de 1988, e o retorno à Democracia, teve num primeiro momento um movimento centrífugo pouco consistente, havendo poucos indícios que a herança centralista do regime militar deixaria de prevalecer com as reformas de Estado. Com a virada do século XX para o XXI, esse processo é particularmente revertido para uma forma menos centralizadora de administração, que enfatizaram uma forma de governança mais dócil à distribuição de competências e recursos para as esferas estaduais e municipais. Contudo, com o agravamento da crise política e econômica a partir do final do primeiro governo de Dilma Rousseff (2011 – 2014), é possível verificar um movimento centrípeto rumo à recentralização do poder decisório, dessa vez centrado na figura do legislativo. Essa tendência se manteve sob a administração de Michel Temer (2016 – 2018), e posteriormente com Jair Bolsonaro (2019 – 2022), caracterizando-se por uma governança mais centralizada e menos cooperativa no que diz respeito às relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais[38].

[38] Dentre os movimentos ocorridos nos corredores de Brasília, verificou-se, ao menos nos últimos sete anos, um aumento formidável de recursos transferidos do poder executivo para o legislativo federal. A necessidade de ampliação do “presidencialismo de coalisão” na garantia da governabilidade da gestão

Esse panorama se reafirma com os movimentos ocorridos nesses últimos anos desde Michel Temer até mais recentemente com Jair Bolsonaro – que formalmente rompem com a perspectiva neodesenvolvimentista até então com grande força dentro do Estado. Autores como Boito Jr. (2021) e Carlos Brandão (2017), destacam que esse "divórcio" tem como fundo a crise política do Estado, resultando no aprofundamento de medidas neoliberais de contenção de "gastos" para garantir a rolagem da dívida pública, através de uma nova investida da burguesia financista. O programa-manifesto intitulado "Uma Ponte para o Futuro", lançado ainda em 2015 pela Fundação Ulysses Guimarães, após o afastamento da presidente Dilma Rousseff, representa de forma bastante evidente um teor regressivo quanto às perspectivas de desenvolvimento nacional, sendo talvez o exemplo mais emblemático dessa ruptura institucional ao já fragilizado cooperativismo federalista brasileiro – com maior destaque ao governo federal. A centralização competitiva a partir de então encontraria respaldo na seguinte justificativa:

> Nossa crise é grave e tem muitas causas. Para superá-la será necessário um amplo esforço legislativo, que remova distorções acumuladas e propicie as bases para um funcionamento virtuoso do Estado. Isto significará enfrentar interesses organizados e fortes, quase sempre bem representados na arena política. Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado. A situação poderia certamente estar menos crítica (PMDB, 2015, p. 5).

O "sucesso" desse projeto se demonstra pelas amplas reformas na Constituição, como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 55, conhecida como PEC do teto de gastos, além da reforma trabalhista (PEC n° 287) e previdenciária, continuada por Bolsonaro durante seu governo. A poda dos "excessos" teve no contingenciamento dos programas, das políticas sociais, na ampliação de parcerias com o setor privado, venda de ativos do Estado etc. sua maior repercussão, influenciando ainda os laços intergovernamentais de cooperação. A partir de então, o que se observa é o desaparecimento da coordenação e descentralização de políticas em múltiplos níveis, ocasionando num apagão do Estado nesses últimos anos – ao menos até o último ciclo eleitoral de 2022.

---

de Dilma Rousseff, e posteriormente e por outros motivos, de Bolsonaro, fez do Congresso uma espécie de Parlamento, no qual, o Presidente da Câmara se constituíra enquanto Primeiro-Ministro – que passou a arbitrar sobre as emendas via transferências de recursos (Melo, 2022).

Sobre o panorama geral no qual se encontrava o quadro federativo, para Abrucio *et al*. (2020) verifica-se que a perspectiva assumida pelo Estado se baseava principalmente na redução das intervenções governamentais e no desmonte institucional em nome de um centralismo “imperial” na figura do presidente da república. Essencialmente, os fundamentos que orientavam essa lógica federativa se assentavam na forma de um tripé havendo assim: *i*) menor participação da União no custeio e apoio à redução das desigualdades territoriais pelo aumento da autonomia subnacional na gestão de seus recursos próprios; *ii*) redução das estruturas de governança regional pelo desaparecimento dos diálogos intergovernamentais e; *iii*) a mobilização de uma lógica de guerra, no qual a luta constante do bem contra o mal se capilarizaria entre instituições, estados e municípios (Abrucio, *et al*. 2020) – exploraremos isso mais adiante, contudo, para fins ilustrativos, este esquema pode ser verificado no quadro 3 desta dissertação. O cenário, portanto, era de profundo desequilíbrio, marcado sobretudo pelo aumento da lógica empreendedora “do it yourself” no âmbito federativo, comprovando uma descoordenação intergovernamental sem precedentes na história da Nova República.

Apesar de ser prematuro concluir definitivamente sobre a direção que o governo Lula III tomará, os indícios iniciais sugerem que há um movimento centrípeto quanto à estrutura relacional entre os entes. Já no fim da gestão de Bolsonaro, a equipe de transição coordenada por Geraldo Alckmin (atual vice-presidente pelo PSB – Partido Socialista Brasileiro), além de estabelecer um diagnóstico do que foi efetivamente deixado pelo governo anterior, também teve a incumbência de articular a aprovação de uma PEC (proposta de Emenda à Constituição) para o cumprimento da agenda proposta pela *Federação Brasil da Esperança* (PT, PCdoB, PV), sobretudo no que diz respeito à retomada de programas sociais de herança do PT. A aprovação da PEC da Transição (EC n. 126/2022) deu “carta branca” ao Executivo para editar uma série de medidas provisórias para a retomada de programas sociais encerrados ou contingenciados nos governos anteriores, abrindo no orçamento espaço para gasto de mais R$ 145 bilhões no orçamento de 2023. Nessa esteira, destacam-se a retomada do Minha Casa, Minha Vida (MPV n. 1.162/2023), o Programa Mais Médicos (MPV n. 1.165/2023), aumento real do salário-mínimo congelado desde 2019 (MPV n. 1.172/2023), para citar apenas alguns. A contrapartida seria o estabelecimento de uma nova regra fiscal, que aprovada em abril pelo Congresso em articulação com as pastas

da Fazenda e Planejamento, recebeu a alcunha de Novo Arcabouço Fiscal – oficialmente denominado “Novo Regime Fiscal Sustentável” (PLP n. 93/2023).

Em termos bem otimistas, trata-se de um primeiro passo em direção a retomada de programas de desenvolvimento em maior escala territorial, uma vez que por exemplo, os programas anteriormente citados, como o Bolsa Família, se fizeram peça fundamental para a criação e delineamento de planos regionais – sua incorporação à PNDR II é um exemplo disso. Porém do ponto de vista político-econômico, é possível observar que a conduta adotada para a elaboração das metas fiscais se baseia num modelo contencioso de gastos do governo. Nesse sentido, outra medida que se alinha ao “ressurgimento” dos planos regionais estão sendo as discussões para uma reforma tributária – neste momento já aprovada a PEC na Câmara por ampla maioria, aguardando apenas a análise do Senado –, ainda em discussão, porém com intenções favoráveis ao disciplinamento das receitas federativas de estados, governo federal e municípios, para a efetiva criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional – não elaborado ainda desde a aprovação do PNDR II em 2019.

3.5 Paradiplomacia: uma possibilidade de autonomia subnacional.

Para que se possa avaliar as práticas relacionais constituídas no interior do Estado federal, é necessário vislumbrar algumas formas institucionais de relacionamento que acontecem em diferentes dimensões geográficas. Queremos dizer com isso que as práticas relacionais concebidas no interior do Estado nacional, sobremodo, por empreendimentos subnacionais, adquirem particularidades que se colocam conceitualmente para além da mera diplomacia das teorias das Relações Internacionais e do Direito Internacional, exigindo que nos debrucemos sobre o conceito da *paradiplomacia* para tanto (Zeraoui, 2016).

Como introduzimos no início do capítulo, observa-se essa prática enquanto uma saída à descoordenação quanto ao planejamento verticalizado, que já vinha ganhando destaque no fim do século passado, e aparentemente hoje, caminha para se tornar regra. Longe da ambição de esgotarmos este tema, contudo, necessitamos definir o conceito, assim como, constatar sua manifestação para que se possa elevar as noções e potencialidades do nosso objeto de estudos em se comparando com as práticas habituais de relacionamento entre unidades territoriais nacionais e

internacionais. Assim, se reconhece que a paradiplomacia se desenvolve enquanto um fenômeno de ordem social e política de inserção internacional envolvendo níveis de governos distintos ao do Estado soberano. Defronte dos anseios locais, a paradiplomacia se estabeleceria enquanto um mecanismo estratégico de cooperação entre essas unidades de diferentes dimensões mediadas por maior ou menor grau de soberania relativa dos entes subnacionais ao governo federal em busca de satisfazer as necessidades daquele que a promove – ou seja, a legitimação da ação de unidades abaixo da esfera central de poder (Ribeiro, 2009).

Chama a atenção essa prática ter sido habitualmente associada à países federalistas. Segundo Maria Clotilde Ribeiro:

> Os países federados foram os primeiros que viram nascer o fenômeno da paradiplomacia (seguidos de estados unitários europeus). Foram iniciativas de caráter paradiplomático que levaram as províncias canadenses, os Estados americanos, os lander alemães e os cantões suíços a intensificar sua presença internacional a partir dos anos 1960, sendo seguidos pelos lander austríacos, as regiões e as comunidades belgas, os estados australianos, as comunidades autônomas espanholas e as regiões francesas (Ribeiro, 2009, p. 36).

A razão para que isso tenha se desenvolvido primeiramente nos países cuja administração se baseia na estrutura federalista está ligado, não propriamente ao sistema de gestão territorial jurídico-formal – definido pela Constituição Federal –, mas por fatores particulares das formas sociais locais resultado de processos e fatores históricos, culturais, políticos, geográficos, econômicos etc. que se desdobraram para a adoção dessa prática. Segundo a autora citada, a adaptabilidade do Federalismo, possibilitou o impulso da paradiplomacia, sem que houvesse grandes conflito de interesses com o Estado nacional, uma vez que o pressuposto de divisão da soberania se aplicaria também às unidades subnacionais (Ribeiro, 2009).

Nesse mesmo sentido, Zidane Zerauoi (2016) dirá que a paradiplomacia, por essência, preserva um caráter *constitutivo*, ou seja, apesar de não ser complementar necessariamente à política nacional ou em se tratando de um empreendimento subsidiário da diplomacia tradicional, seu exercício se submete a lógicas organizativas preestabelecidas no conjunto dos partícipes do respectivo Estado – cumprindo com os freios e contrapesos do pacto instituído. A paradiplomacia, portanto, se diferenciaria da *protodiplomacia* nesse aspecto ligado a intencionalidades, uma vez que a última seria o exercício da diplomacia de forma *disruptiva*, concorrente ou oposta aos

anseios de projeto do Estado nacional – aqui falamos sobretudo de secessão, a reunião de esforços para a emancipação local de um grupo.

Outro aspecto importante de ser salientado neste tópico é o efetivo grau de soberania que é conferido a cada nível de governo. Essa dualidade, contudo, não classifica os atores em grupos terminantemente, uma vez que a natureza de países federalistas permite que de um lado, ou de outro, seja garantida a manutenção da soberania local ainda que de forma mais ou menos sutil.

Para esclarecermos, a divisão em três níveis de governo coloca a paradiplomacia sob encargo dos municípios e dos territórios administrativos de nível intermediário (em nosso caso, os estados e regiões), sendo assim divididos pelo nível, ou grau de exercício de soberania. Estes atores, portanto, poderiam ser identificados enquanto mais "livres de soberania", no qual o grau de soberania conferido e exercido é maior, e mais "condicionados pela soberania", prevalecendo a definição da política nacional. No entanto, como trouxemos anteriormente, a coerência nesta definição estaria na análise do grau de autonomia sobretudo, o que tornaria, ao menos nos países federalistas, os governos subnacionais atores mistos, possibilitando maior flexibilidade dos limites de ação ainda que reduzidos (Ribeiro, 2009).

Outra distinção necessária para que se possa definir a paradiplomacia é a sua conjugação aos seus respectivos tempos históricos. Assim como outras categorias e conceitos, a construção da noção de paradiplomacia foi sendo progressivamente incorporada aos meios acadêmicos ao passo que mudanças estruturais do sistema global foram se desdobrando. Nesse sentido, compreende-se que o termo começa a ganhar maior destaque no pós-Guerra Fria, momento este que em paralelo ganhava sentido também o conceito de globalização. Sobre esse momento, acrescenta Ribeiro (2009):

> O neologismo paradiplomacia surge na literatura científica nos anos 1980, servindo para descrever as atividades internacionais dos Estados federados canadenses e americanos no contexto da globalização. Zabala (2000) acrescenta que o neologismo paradiplomacia "nasceu" de forma "inocente e empírica" no campo da política comparada de estados federados e da teoria renovada do federalismo, especificamente na literatura norte-americana, em que o prefixo "para" designaria além de algo paralelo, algo associado a uma capacidade acessória ou subsidiária, referindo-se à atuação "diplomática" dos governos subnacionais (Ribeiro, 2009, p. 33).

Ainda, sob a perspectiva da ordem do sistema internacional, Cairo Junqueira (2017) coloca que com a queda da União Soviética – episódio que assinala o fim

definitivo da Guerra Fria – a bipolaridade é superada diluindo a interdependência existente entre os Estados do sistema mundo, num movimento que eleva a multipolaridade como base da ordem internacional da política entre países. A ampliação dessa rede de relacionamentos gradualmente ultrapassa os limites da lógica predominante assentada em políticas nacionais de Estado, que passa a repartir de forma mais contundente o exercício da soberania entre as partes constitutivas do Estado Nacional, ou seja, entre a União e as esferas subnacionais (Junqueira, 2017). Àquilo que o autor coloca enquanto uma "nova lógica estatal" seria definida essencialmente: *i*) pelo enfraquecimento da perspectiva de que o Estado seria um ente político isolado; *ii*) pela influência de novas redes internacionais (e transnacionais) de proposição de organismos supranacionais e; *iii*) a adoção da cooperação internacional para a resolução de conflitos.

Os movimentos decorrentes dessas transformações foram inicialmente empreendidos em estudos, sobremodo, na Europa e América do Norte definindo a tradição majoritariamente anglo-saxã nas análises sobre o tema. Destacam-se os trabalhos de Panyotis Soldatos e Ivo Duchacek em meados dos anos de 1980 até o início da década seguinte, consensualmente reconhecidos como "os pais" da paradiplomacia, se desenvolvendo assim uma perspectiva para a interpretação do Estado e suas várias formas de ações externas (Zeraoui, 2016, p. 17). Uma contribuição valorosa de Soldatos que se destaca nos textos que nos subsidiaram para a seção, é a noção de que uma tipologia básica seria possível na identificação de formas paradiplomáticas, incorporada posteriormente nos estudos do francês Stéphane Paquin para sua proposição da existência de três níveis de análise acerca do conceito. Essencialmente, a compartimentação da autonomia relativa definiria o direcionamento da forma como a paradiplomacia é exercida, havendo assim uma forma "clássica" ou tradicional, a "integracionista" e a "identitária".

A primeira delas, a *paradiplomacia clássica*, se insere no contexto de mudança de modelos de desenvolvimento, diretamente associados às crises dos anos 1970 e 1980 (do petróleo e do *welfare state*) seguido da virada ao neoliberalismo. O modelo de desenvolvimento nacional dá lugar à desregulamentação, promoção do livre-mercado, e sobretudo, à ocupação de territórios pelo capital estrangeiro. A agenda dessa forma se estabeleceria assim sob a política econômica e comercial; no incentivo às exportações e investimentos estrangeiros; na adaptação dos discursos mais afinados à lógica liberal de direitos humanos, assim como; na atração de centros

decisórios a serem desferidos nas frações territoriais intermediárias (Ribeiro, 2009). No Brasil, a vanguarda outrora aqui analisada foi a crise fiscal decorrente do aumento competitivo entre os estados do Nordeste, que contraditoriamente, estrangularam a capacidade de intervenção nas mais diversas áreas pela baixa na arrecadação.

No entanto, do ponto de vista interno das relações intra-federativas, a adoção da paradiplomacia clássica desvenda uma outra contradição igualmente curiosa, uma vez que produz a fragmentação territorial ao mesmo tempo que promove a concentração de capital nas localidades já inseridas no sistema internacional. Exemplo disso é a cooperação na implementação de políticas públicas voltadas à infraestrutura ocorridas na Europa e Canadá (Ribeiro, 2009), e na formação da região concentrada no Brasil – impulsionando o aparecimento de amplas manchas de desenvolvimento e corredores logísticos, como é o caso da integração ferroviária catalã-francesa, do eixo Rio-São Paulo-Campinas, etc. Nas palavras da autora: "Assiste-se assim à criação de super-regiões que formam largas entidades econômicas que transcendem a soberania nacional" (Ribeiro, 2009, p. 40).

A segunda forma proposta por Pequin (*apud* Junqueira, 2017) denominada de *paradiplomacia integracionista* se assenta na *região* enquanto sujeito de ação. As unidades subnacionais, em temas como cultura, saúde pública, comunicação e organização do território, tenderiam nesse modelo a se mobilizar em forma de blocos conferindo maior relevância na síntese de uma agenda de inserção internacional. O exemplo mais evidente de um conjunto que adota essa prática é o grupo de países e regiões que integram a União Europeia, que possibilitou a formalização de instrumentos políticos e jurídicos de representação e governança. Na América Latina, a popularidade dessa forma paradiplomática ganha maior impulso nos anos 1980 a partir dos movimentos associados a redemocratização do Cone Sul e aos trabalhos para a criação em 1994 do Mercosul (Mercado Comum do Sul). Desde os anos 2000, o bloco econômico tem se arranjado por meio de câmaras temáticas e fóruns especializados para uma maior participação de intendências e municípios em assuntos relacionados a políticas transfronteiriças e de comércio, havendo hoje organizações dedicadas às questões de integração regional[39] (Ribeiro, 2009).

---

[39] Podemos citar aqui o caso da Rede Mercocidades, primeira iniciativa dentro do Mercosul criada ainda no ano de 1995 com vistas à maior participação consultiva de autoridades subnacionais no projeto de integração regional. Posteriormente, no ano de 2000, a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) é associada a Mercocidades elevando a posição dessas unidades dentro do bloco. Mais recentemente, foi reconhecida a participação formal e direta de governos nacionais na estrutura

A forma que completa esse conjunto, a *paradiplomacia identitária*, seria exercitada por um fragmento territorial – reconhecidos também por nações minoritárias – dotado de atributos próprios no interior de um Estado, e estabeleceriam relações estratégicas externamente objetivando a busca de recursos para o nível interno. Nas palavras de Junqueira (2017) "(...) a paradiplomacia identitária objetiva proporcionar aos atores internacionais o acesso a recursos simbólicos e materiais ausentes no interior do Estado" (Junqueira, 2017, p. 50). Essa forma é a que mais se aproxima da protodiplomacia, uma vez que desponta de um sentimento autóctone direcionado ao enaltecimento de uma identidade "nacional" – na palavra dos autores levantados, um "nacionalismo minoritário" – mas ressalvado o discurso secessionista que levaria a fragmentação territorial – na paradiplomacia identitária, ao contrário da protodiplomacia, no entanto, teríamos a concentração dos esforços no estabelecimento de redes cooperativas com outros atores externos e internos, tendo como fundo a cooperação para o desenvolvimento local desconsiderando esse fator como uma forma de emancipação do Estado nacional. Nesse sentido, Ribeiro (2009) destaca que uma diferença importante é o estabelecimento de políticas de cooperação com o governo central para reforçar traços próprios dessas localidades, sobretudo no âmbito da cultura.

Um exemplo da paradiplomacia identitária é a promoção das certificações de indicação geográfica (IG), no qual algum produto com marca territorial é reconhecida enquanto patrimônio constituído historicamente e referente a uma cultura própria. Zeraoui (2016) traz em sua análise o caso do Estado de Chiapas, no Mexico, no qual houve a criação da Marca *Chiapas Original*, uma iniciativa público-privada de expandir o alcance de produtos ali produzidos e com um alto valor identitário enquanto via de desenvolvimento do território chiapaneco – da mesma forma, aqui no Brasil, encontramos o exemplo do queijo Canastra e do queijo Serro, ambos procedentes do estado de Minas Gerais.

Cabe ressaltar que a proposta de Pequin (*apud* Junqueira, 2017) diz respeito as intencionalidades, na qual a essência e os objetivos se constituiriam enquanto ferramentas institucionais para o estabelecimento de relações alheias às relações internacionais do projeto político nacional. Contudo, do ponto de vista geopolítico, ou seja, das relações de poder que se estabelecem entre territórios e Estados, a

---

institucional do Mercosul através do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul criado em 2004 e efetivamente instalado no ano de 2007 (Ribeiro, 2009).

paradiplomacia se desdobraria de forma profunda a formar vicissitudes a partir dos entes subnacionais. Segundo Junqueira (2017), esse interesse ganha respaldo nas obras de Duchacek, que partindo do ponto de vista dimensional propõe uma tipologia dividida em três categorias: a paradiplomacia global; a paradiplomacia regional transfronteiriça e; a paradiplomacia transrregional.

Objetivamente, a primeira pressupõe o estabelecimento de ligações entre distintas localidades e os atores subnacionais com vistas à economia, enquanto objetivo primordial dessa categoria. Por sua vez, a paradiplomacia regional transfronteiriça se condiciona através da proximidade geográfica entre distintas localidades, e disso, são estabelecidas ligações (informais, formais e institucionais) relacionais para o tratamento, sobretudo, de problemas comuns. A paradiplomacia transfronteiriça seria um desdobramento semelhante da anterior, porém, sem uma extensão contigua de territórios.

Cabe ressaltar novamente que esses perfis de paradiplomacia não são estanques, isso é, a estratégia adotada pelas instâncias subnacionais não necessariamente seguem de forma rigorosa as bases que definem os tipos anteriormente citados dessa prática nas relações internacionais. Isso se verifica inclusive no Brasil, no sentido de que gradualmente a institucionalização de uma governança, nos níveis intermediários e inferiores, permitiu que cada ente encontrasse procedimentos e parâmetros à eles mais apropriados. Os processos que possibilitaram a emergência dessa prática remontam um momento em que a perspectiva do multilateralismo ganhava maiores contornos na instância nacional, influenciando no ensejo das unidades subnacionais de inserção global.

A incorporação da paradiplomacia na realidade brasileira, mesmo ganhando espaço com o passar do tempo, todavia, não é prevista ou definida por aparelhos jurídicos e institucionais dentro de nossa legislação. Segundo Winter e Montenegro (2022):

> (...) a Constituição Federal brasileira não apresenta nenhum dispositivo legal visando regulamentar a atividade externa das unidades subnacionais de forma expressa. Assim como não proíbe iniciativas isoladas de Estados, Cidades e Municípios. Em não havendo vedação, as unidades subnacionais podem assinar diretamente acordos e convênios internacionais, desde que esses convênios não se choquem com a competência do Ministério das Relações Exteriores (Winter; Montenegro, 2022, p. 380).

Ainda, segundo observam os autores, em países que adotam o federalismo em sua administração, o equilíbrio de forças políticas entre os entes permite que a paradiplomacia seja possível como um regime de representação dos entes de menor nível (Winter; Montenegro, 2022). A onda de inserção internacional do Brasil nos anos 1990, muito por conta das diretrizes macroeconômicas naquele momento adotadas, como dissemos, abriu as portas para que modelos de governança em nível subnacional fossem ensaiados repercutindo na elevação do tema na arena política. No trabalho realizado por Ribeiro (2009) é apontado como primeiro impulso que resultou em "estruturas orgânicas" de fundo diplomático, o período relativo aos anos de 2004 a 2007, justamente quando há uma maior popularização dessa prática pelo perfil de política externa do governo federal[40]. Citando a autora: "O novo modelo de inserção internacional, consoante o discurso de posse do presidente Lula, leva a ação externa do novo governo a orientar-se por uma perspectiva humanista e buscar (...) ser um instrumento de desenvolvimento nacional" (Ribeiro, 2009, p. 95).

O cenário que se constituiu naquele momento propiciou iniciativas de se colocar em pauta uma regulamentação da paradiplomacia enquanto instrumento regulamentado na Constituição Federal. Essa movimentação acaba por findar em novembro de 2005 a apresentação de uma Proposta de Emenda à Constituição com a proposta de se acrescentar ao artigo 23° da CF uma emenda que prescreveria aos municípios, estados e o Distrito Federal a possibilidade de celebrar acordos e convênios com outros entes federados estrangeiros (Câmara dos Deputados, 2005). Com o argumento de que não haveria óbices, isto é, barreiras que impedissem a celebração dessas parcerias, a mesa da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania concebe a inadmissibilidade da PEC por entender que a presunção nela contida poderia "promover a subversão da ordem federativa ao restringir a autonomia estatal" (Câmara dos Deputados, 2006).

Isso, no entanto, não causou maiores repercussões no sentido de inibir ou desmotivar a prática da paradiplomacia por entes subnacionais. De lá para cá, a viabilização desse tipo de atuação internacional tem possibilitado a maior projeção

---

[40] Além de uma proposta de retomada do Estado enquanto indutor do desenvolvimento, a política externa, sob direção do ex-ministro Celso Amorim, denominada de "política externa ativa e altiva", buscou o reforço do multilateralismo e elevação da representatividade do Brasil em instâncias internacionais. Na primeira década deste século, assistiu-se o Brasil participando e integrando de fóruns internacionais, como foi o caso da participação brasileira na criação do G20, e a diversificação de mercados com a elevação das relações Sul-Sul, o que teria possibilitado abertura de caminhos para a maior inserção internacional dos entes subnacionais (Ribeiro, 2009).

dos lugares e o desenvolvimento econômico local enquanto desdobramento da autonomia partilhada do federalismo, ainda que com momentos de maior e menor vigor. Segundo Winter e Montenegro (2022), alguns exemplos ganharam destaque pelo resultado que demonstram as evidências da utilização desse modelo, sendo emblemático o caso das capitais Belo Horizonte, São Paulo e Curitiba.

No geral, as iniciativas de cooperação e estabelecimento de parcerias internacionais foram em grande parte a adoção de “boas práticas” de governança voltadas a questões ambientais e de mudanças climáticas, assim como o tema da mobilidade e exercício da cidadania. Para citar um exemplo trazido pelos autores citados, o governo de Belo horizonte no ano de 2016 apresentou a intenção de aumentar sua participação em fóruns internacionais como forma de se pôr em prática a “Análise de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas do Município de Belo Horizonte”, vislumbrando o diálogo sobre boas práticas entre entes subnacionais estrangeiros que foram bem-sucedidos.

Em perspectiva, assim, podemos assumir que a utilização dessa prática de diplomacia é parte constitutiva do federalismo em nosso país, e tem se demonstrado uma alternativa aos governos intermediários e inferiores na edificação de caminhos para o desenvolvimento regional e local. Segundo Zeraoui (2016), a falta de impedimento jurídico e legal para que os governos subnacionais negociem com atores internacionais pertence ao escopo da partilha da soberania prevista pelo federalismo. Nesse sentido, segundo o autor, “(...) los límites de la paradiplomacia depende de la correlación de poder entre la región y el centro” sendo que “(...) el alcance de la actividad internacional de los gobienos intermedios depende (...) de su capacidade de negociar com el poder central” (Zeraoui, 2016, p. 31-32).

3.6 Uma justificativa de análise geográfica à Federação

Esses indícios que reunimos nas seções anteriores foram importantes para a compreensão dos aspectos mais característicos da forma como o federalismo evoluiu no Brasil. Como podemos supor, cada distinta sociedade apresenta características que decorre de seu processo de formação, sendo abrigado na História um conjunto de especificidades que tornam cada Estado-nação único no seu conjunto. O federalismo, assim, aparece enquanto uma estrutura que possibilita a manifestação de contextos plurais, que diz respeito a diversidade territorial, a ampla variedade

étnico-linguística, econômica, religiosa, cultural etc. de determinados Estados, revelando um potencial descentralizador no contexto de distribuição do poder político territorial (Oliveira, 2020).

Isso se constata a partir de análises mais direcionadas a casos específicos que compõe o conjunto de fragmentos de uma totalidade. Tomando de exemplo Gilberto Freyre (2004) em sua obra *O Nordeste*, a preocupação do autor em diferenciar o espaço brasileiro a partir de suas especificidades – num contexto em que a divisão do território brasileiro entre “províncias o Norte” e “províncias do Sul” – para a identificação e delimitação de fenômenos das mais diversas ordens no âmbito regional, possibilita a verificação de lógicas organizativas a partir da realidade local na arena de disputas no contexto do Estado. A configuração de uma identidade particular, fruto desses processos históricos reunidos temporalmente, é o que dará as origens a um dos polos de força – daquilo que verificamos tratar-se dos regionalismos brasileiros.

É possível concluir dessa forma que o federalismo em si é constituído essencialmente de um fundo territorial para seu exercício pleno na administração do Estado. Contudo, como foi possível observar, o simples estabelecimento dessa estrutura não inibe a manifestação de contradições dessa arena de relações segmentadas, que implica em desequilíbrios na correlação de forças dadas as necessidades de cada conjunto ou unidade territorial federada – tendo em vista cada um dos processos históricos reunidos na formação territorial brasileira. Nesse sentido é que emerge uma questão dialógica, no qual é colocado como elementos contrastantes o próprio federalismo se opondo à igualdade territorial da totalidade do espaço brasileiro.

Quanto à essa questão, Marta Arretche (2010) em sua investigação sobre a realidade da cooperação do federalismo no caso do Brasil, quanto ao equilíbrio da federação no trato das desigualdades territoriais, verifica que, apesar das forças descentralizantes que partem das menores jurisdições, dos menores entes, serem muitas vezes contrário – o que implicaria em um acirramento dos conflitos federativos – a um planejamento estratégico do Estado nacional, ainda assim, a o governo central é capaz contê-los pelo seu papel regulador. Isso se deve de antemão às competências atribuídas a União, que pelo modelo de freios e contrapesos, se constitui enquanto fundamento de uma república federativa. Contudo, a manutenção da autonomia em posse de cada unidade federada requer o embate e a discordância:

> (...) em vez de um jogo de soma zero, a combinação de regulação federal com a possibilidade de discordância por parte das unidades constituintes implica ema limitação ao pleno exercício da discordância. Isto é, a extensão da discordância tende a ser constrangida pela regulação federal, ao passo que a possibilidade de discordância explica as diferenças entre as jurisdições. A regulação federal opera no sentido da uniformidade, ao passo que a autonomia local opera no sentido da variação. Nestas condições, isto é, na presença simultânea de regulação federal e autônoma local, a desigualdade entre jurisdições tende a ser delimitada, tende a variar no interior de certos intervalos. Na presença das duas condições, a desigualdade territorial tende a ser limitada (Arretche, 2010, p. 612).

Desde o processo que culminou na Proclamação da República em 1889, esse elemento permaneceu central na evolução do Estado brasileiro, ganhando força com o passar do tempo mantendo-se assim até os dias de hoje – a autora supracitada complementa que não apenas no Brasil, mas na ampla maioria dos Estados que adotam o modelo de federalismo cooperativo esse perfil é mantido historicamente. Martin (2007) lembra-nos que tanto isso é verdade que o federalismo chegou até mesmo a sobreviver ao rígido sistema partidário de outrora, no qual vigoravam com muito mais robustez os partidos provinciais, com perfis regionalistas-ideológicos muito mais definidos do que àqueles que representam os partidos nacionais atualmente – o governo anteriormente se baseava, segundo o autor, num modelo de *estadualismo oligárquico*. O que se conclui, é que se trata de um sistema em constante aperfeiçoamento, o que reforça a ideia de que a mutação do federalismo se trata de um ativo no controle dos objetivos definido pela comunidade nacional.

É nesse sentido que podemos incorporar a nossa análise a ideia de Federalismo enquanto "evento geográfico"[41], isto é, o fenômeno do federalismo enquanto uma manifestação de ações e forças sociais que a partir de um tempo histórico se incorporam ao espaço geográfico. Isso porque, a cada situação e momento, os eventos se sucedem ao mesmo tempo que são interdependentes e sobrepostos, configurando assim uma forma territorial carregada de conteúdo social e histórico nos possibilitando uma análise a partir de sua evolução no tempo e dos pactos adotados. A necessidade de uma investigação acerca da formação

[41] Segundo Santos (2002), o conceito de "evento" diz respeito a combinação de uma ordem temporal e uma espacial. Eventos da ordem social ou histórica, isto é, eventos resultados do próprio movimento da natureza (eventos naturais) em intima associação com a ação humana, são passíveis de alterar a realidade de modo a identificarmos enquanto condicionantes de uma nova dinâmica na totalidade social – que se territorializa. Identificada espacialidade produzida pelo evento, ele se torna, assim, um "evento geográfico".

socioespacial da sociedade em questão, assim, possibilitaria essa interpretação de "evento" uma vez que as territorialidades operam enquanto algo particular de uma totalidade, se fazendo, enquanto conjunto de acontecimentos, algo indispensável para a interpretação dos "federalismos", e sua manifestação nos espaços em que é incorporado (Gallo, 2011).

Em outra dimensão, a compreensão do federalismo e sua relação com o território também parte de sua acepção enquanto um sistema de ações, que combinado a um sistema de objetos, se realizaria enquanto processo de uso do território, propriamente[42] (Cataia, 2013). A federação enquanto um sistema de ações, permitiria a compreensão da interdependência existente entre as diferentes e iguais esferas de governo, da União aos municípios, uma vez que pressupõe, em seu desenho, a divisão do poder estatal entre os agentes que participam do pacto territorial estabelecido. Nesse sentido, Márcio Cataia (2013) propõe uma análise a partir da posição dos atores subnacionais com relação ao centro para o entendimento dos movimentos de centralização e descentralização, nos trazendo a ideia de que as verticalidades (relação entre os três entes da federação) e horizontalidades que participam desse processo territorial-administrativo, encontram seu respaldo na categoria de território usado[43].

Mais adiante, veremos que indícios de um novo salto no federalismo estão em vias de reformar o atual pacto existente, colocando num patamar superior as vontades das unidades subnacionais nesse cabo de guerra por maior autonomia relativa. Retomando a ideia inicial desta seção, as condições políticas encontradas a partir da década passada, na qual prevaleceu um cenário de crise que envolve múltiplas instâncias de análise, sobretudo na dimensão da política, exigiu uma adaptação da forma como as relações territoriais se manifestam. Desdobramentos de fóruns regionais de governadores tiveram na criação de instituições uma vitória no que diz respeito às vozes locais nos desígnios do Estado Brasileiro, que possibilita que tiremos esse tipo de conclusão.

---

[42] Sistemas de ações se referem ao produto das relações sociais no interior do espaço. Essas relações apresentam uma intima relação de interdependência com a materialidade, ou seja, sistemas de objetos, que condicionam as ações ao mesmo tempo que elas provocam a reconfiguração ou a criação de novos objetos (Santos, 2002).

[43] A principal tese presente nesse artigo é o fato de que a utilização de Território Usado permite pensar o federalismo a partir de sua base, ou seja, espaços que abrigam e revelam as ações e sua interdependência com a materialidade. Dessa forma, poderíamos pressupor outra federação, não mais a partir do espaço enquanto exercício do Estado e dos grandes agentes econômicos, mas a partir da vida local resultado das sociabilidades vernaculares (Cataia, 2013).

Durante a República Velha, no qual os embates tinham como fundo a rivalidade entre figuras representativas, entre o presidente e os governadores, há evidências de que coalisões regionais entre unidades tem sido constituídas para elevação do poder de barganha junto ao governo federal[44]. Um comparativo fiel àquele momento, porém, não seria correto, uma vez que os condicionantes que incidiam lá atrás, hoje já sofreram alterações substanciais. As revoluções nos sistemas produtivos e nas relações sociais de produção, que integram o modo de produção capitalista, gradualmente alteraram os meios de socialização, produzindo assim uma nova formação social na contemporaneidade. Isso pressupõe novos laços inseridos num contexto geográfico específico, de uma territorialidade.

Haesbaert (2020), sobre esse assunto, esclarece prontamente que, "(...) o conceito de sociedade implica, de qualquer modo, sua espacialização ou, num sentido mais restrito, sua territorialização" (Haesbaert, 2020, p. 20). Trata-se de um conjunto dicotômico por essência, uma vez que a definição de um grupo, de uma sociedade ou comunidade, segundo o autor, é impossível de ser interpretada sem a dimensão geográfica, ou o contexto territorial no qual está inserida. Dessa forma, a interpretação das alterações nas normas que organizam determinada sociedade – nas dimensões políticas, econômicas e culturais essencialmente – geram efeitos sobre o espaço, que sucessivamente se reconstitui – ou mesmo se desconstitui – a partir dos novos rumos traçados e dos movimentos registrados historicamente.

Pode parecer prolixo, mas a reconstituição e desconstituição de territórios, também interpretados a partir dos conceitos desterritorialização e reterritorialização, ocorrem a partir dos movimentos "naturais" de interação entre territórios, que tecem canais relacionais formando àquilo denominado por Castells de "sociedade em rede" ou "territórios-rede" (Haesbaert, 2020). Na medida em que as relações sociais se complexificam, sua expressão sobre o território também é alterada. Fenômenos recentes, ligados a globalização, evidenciam assim a correlação conceitual existente sobre essa dialética tiveram parte no aumento da desigualdade e fragmentação do território brasileiro com a intensificação dos laços que se estabelecem a partir de fora – em especial nos anos de 1980 e 1990. A desterritorialização, portanto, "(...) antes de significar desmaterialização, dissolução das distâncias, deslocalização de firmas ou

[44] Fato que contribui para o período conhecido como República dos Governadores, no qual teria sido firmado um "pacto estabilizador" entre o governo federal e as oligarquias estaduais como forma de manter o controle político compartilhado.

debilitação dos controles fronteiriços, é um processo de exclusão social, ou melhor, exclusão socioespacial" (Haesbaert, 2011, p. 68).

Atualmente, é imperativo interpretar que a precarização socioespacial, enquanto um processo efetivo de exclusão, seja alavancada por um sistema econômico desigual e predatório, que promove a desterritorialização, gerando efeitos no funcionamento da dinâmica territorial dos Estados nacionais, sobretudo no que diz respeito a periferia. O produto da interação do controle do espaço, das relações de poder (mais concreta como a dominação e, simbólica, que se apropria do conteúdo de outrem), e definição e redefinição de fronteiras a partir das relações capitalistas significaria, também na visão do autor supracitado, uma desterritorialização – ou seja, processos definidos e propagados pela evolução das doutrinas econômicas liberais, ou neoliberais, que na desregulamentação e a constrição dos Estados periféricos, executam formalmente uma desterritorialização. Assim: "'Desterritorializar' poderia significar, então, diminuir ou enfraquecer o controle dessas fronteiras (como vimos para o caso das fronteiras nacionais), aumentando assim a dinâmica, a fluidez, em suma, a mobilidade, seja ela de pessoas, bens materiais, capital ou informações" (Haesbaert, 2020, p. 235).

Se trazermos esse ponto à nossa análise da realidade na qual nos encontramos, seria possível conceber que houve uma acentuação de um processo de desterritorialização na macro escala nacional partir da crise da dívida que se instala no Brasil a partir de 1980 – habitualmente reconhecida enquanto a "década perdida". O aumento na oferta de títulos público para o controle inflacionário, a partir daquele momento, possibilitou uma injeção de capitais oriundos de bancos e instituições financeiras privadas, que sobre a rolagem dos dividendos do Estado, garantem sua remuneração até os dias de hoje (Lapyda, 2023). O contexto que marca assim a Constituinte, sofre influências da desregulamentação e da profunda e rápida abertura comercial e financeira orientada pela cartilha neoliberal do Consenso de Washington, concluindo a inserção definitiva do Brasil na mundialização financeira ainda na década de 1990.

Como vimos, isso reduziu a capacidade de regulação e planejamento do Estado, gerando consequências importantes no final do século passado. A "guerra de lugares", como alguns geógrafos e urbanistas se referem a fenômeno da guerra fiscal, tornou-se a máxima durante aquele momento, ainda que em paralelo se desenvolvesse uma forma de social-democracia com contornos muito particulares ao

contexto latino-americano. Mesmo que um “retorno ao Estado” tenha sido ensaiado no governo Lula I, a matriz econômica da década de 1990 herdada de FHC e as coalizões políticas formadas no governo – que muitos interpretam como a “política conciliatória de classes” típico do Partido dos Trabalhadores[45] – foram suficientes para a manutenção do quadro geral de perenidade das desigualdades territoriais e concentração econômica no Centro-Sul.

A seguir, retomando os indícios que trouxemos de uma nova pactuação no início da seção, veremos como este cenário de abandono do planejamento repercutiu sobre a forma de organização territorial de diferentes regiões, como possivelmente uma reação à desregulamentação e a desterritorialização. Desde a redemocratização, a centralização na figura do governo federal enquanto regulador dos caminhos do desenvolvimento se manteve intacta mesmo com os distúrbios relacionais entre as unidades federadas em busca de maior autonomia local. Necessidades particulares a cada nível regional, gera um tipo de “agenciamento”, uma espécie de arranjo para a satisfação dos desejos dos grupos e comunidades inseridos territorialmente e com ampla capacidade de transformação da realidade (Haesbaert, 2020), ou seja, uma ação indutora de novos processos de (re)territorialização.

> Os agenciamentos são, assim, moldados nos movimentos concomitantes de territorialização e desterritorialização. Todo agenciamento é territorial e duplamente articulado em torno de um conteúdo e uma expressão, reciprocamente pressupostos e sem hierarquia entre si. Um território, portanto, pode ser visto como o produto “agenciado” de um determinado movimento em que predominam os “campos de interioridade” sobre as “linhas de fuga”, ou, em outras palavras, um movimento mais centrípeto que centrífugo (Haesbaert, 2020, p. 123).

No atual momento em que nos encontramos, talvez um paralelo com essa ideia seja possível no sentido de que as manifestações locais ao qual nos referimos anteriormente tenham se institucionalizado a tal ponto que a dinâmica federativa também tenha que ser reestruturada. Os ditos das necessidades de comunidades locais, que impulsionam o agenciamento do território, chegaram em um patamar incontornável que pelos desdobramentos da crise política do Estado, geraram frentes

---

[45] Cabe lembrar que Lula sobe a rampa do Planalto junto de José de Alencar, seu então vice-presidente inicialmente filiado ao Partido Liberal (de 2002 a 2005), e posteriormente ao Partido Republicano Brasileiro (de 2005 a 2011, ano de sua morte). Nascido em Muriaé (MG), Alencar foi fundador da Coteminas (Companhia de Tecidos do Norte de Minas) e teve importante papel de representação na Federação de Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e na Confederação Nacional da Indústria (CNI) antes de ascender como vice-presidente.

de resistência ao centralismo da federação. Nos dedicaremos no próximo capítulo à investigação desses movimentos, que ao que tudo indica, se refere a uma nova territorialização a partir do quadro político regional, revelando um novo ator sintagmático na arena federativa do Brasil.

4 UMA REINVENÇÃO DOS ARRANJOS POLÍTICOS-TERRITORIAIS?

Os embates fomentados desde a abertura política no Brasil deram conta de mostrar a complexidade desse arranjo, que envolve não apenas interesses comuns da nação, mas também os interesses particulares locais que obstaculizam as ações de desenvolvimento, seja num plano de maior dimensão (como políticas nacionais), seja num de menor (com planos e programas municipais ou estaduais). Os movimentos que sucederam assim o período da Constituinte, gradualmente foram revelando os entraves proporcionados por um pacto federativo ultrapassado e não compatível com a arquitetura do Estado resultando em reações autodeterminadas por atores com relativo grau de autonomia.

As mudanças relacionadas ao aprofundamento dos processos relativos à globalização tiveram um grande impacto, não apenas na organização territorial brasileira ao longo do último quartel do século XX, mas sobretudo na doutrina de planejamento incorporada por ela, que, aos poucos, abandona o desenvolvimentismo em detrimento da sina do livre-mercado na década de 1990. A abdicação de uma teoria que pudesse conduzir ações para o planejamento e desenvolvimento nacional, dentre outras consequências, propeliu uma lógica de “cada um por si” gerando um aumento de conflitos federativos pela omissão de um poder central cada vez mais insuficiente e diminuto. Contudo, nos parece que essa perturbação conjuntural foi decisiva para impulsionar a continuidade dos debates acerca das tendências de planejamento e sobre o papel do Estado no desenvolvimento, que se verifica pela repercussão de novos arranjos políticos de “fundo desenvolvimentista” pelo papel ativo que desempenham sob seus limites[46].

O esforço realizado no capítulo anterior buscou dar conta de esmiuçar os entraves que o federalismo proporciona ao tema do planejamento e da cooperação sobretudo em sua dimensão fiscal, sendo esta propriamente, quase que uma determinante limitadora do desenvolvimento – sobretudo pela insuficiência do volume

[46] Autores como José Luis Oreiro (2018) e Luiz Carlos Bresse-Pereira (2018), têm defendido um retorno à perspectiva de planejamento com o Estado como principal condutor do crescimento. Trata-se do “novo-desenvolvimentismo”, uma perspectiva teórica do pensamento econômico baseado nas experiências de rápido crescimento de economias do Leste asiático com influências do neokeynesianismo europeu e estadunidense, pautando-se sobretudo na associação do mercado ao Estado. Diferentemente do neodesenvolvimentismo anteriormente mencionado neste trabalho, o novo-desenvolvimentismo tem origem a partir de uma formulação genuinamente brasileira cujo principal agitador foi propriamente o ex-ministro Bresser-Pereira no início dos anos 2000.

das transferências e remuneração de estados e municípios. De fato, não é possível a compreensão do federalismo sem a interpretação de sua dimensão fiscal, uma vez que é ela que garante a sustentabilidade do modelo. Contudo, a análise da real eficiência do federalismo sob essa perspectiva ainda não nos pareceu satisfatória para uma compreensão mais holística que esse tema suscita.

A partir disso, pretendemos vislumbrar um pouco mais os aspectos inseridos em outras dimensões da ordem relacional instituída, sobretudo, para nos aproximarmos de uma conclusão satisfatória sobre as mudanças que impactam o pacto federativo. Inspirados pela expressão “ineditismo”, que Clementino (2019) utiliza para se referir ao modelo de organização interestadual do Consórcio Nordeste, buscaremos analisar características desse fenômeno associando-o à ordem das coisas que configuram o atual cenário de crise das relações federalistas. Esse esforço terá por finalidade uma avaliação do real potencial que esse arranjo político possui em temas relativos ao planejamento, e se isso se constitui de fato uma tendência permanente do Estado nacional brasileiro.

4.1 Cooperação horizontal no contexto da Federação

Segundo Rosani da Cunha (2004), a federação “(...) pode ser definida, acima de tudo, como pacto e processo de (re)pactuação permanente”. Dentro dessa arena de relacionamento prevaleceriam vínculos entre unidades territoriais na busca de um equilíbrio entre autonomia e interdependência, que por sua vez, tendo um objetivo comum todos os pactuados, a manutenção de uma soberania local e nacional se realizaria a partir de uma pactuação federativa. Nesse sentido, é possível compreender que as adversidades territoriais que impedem o avanço do desenvolvimento necessitam de uma constante revisão, sobremodo do relacionamento intergovernamental na elaboração de estratégias para a elevação da coordenação de alocação de recursos, assim como para o estímulo da cooperação entre os entes pactuados.

A constituição gradativa de uma forma mais vigorosa de federalismo, como anteriormente observado neste trabalho, enfrenta ainda hoje desafios consideráveis para seu estabelecimento. Ainda que o ímpeto de descentralização tenha ganhado destaque nas últimas décadas, esse processo esbarrou num cenário de intensa competição vertical e horizontal pela ausência clara de mecanismos

intergovernamentais dando forma àquilo observado na década subsequente à promulgação da Carta Magna de 1988, ou seja, a da guerra entre lugares para a captação de recursos em suas respectivas dimensões de administração – se utilizando inclusive da forma relacional paradiplomática de fora pra dentro. Contudo, a correção de forças presente nesse momento possibilitou uma evolução da perspectiva local nessa arena de debates, que se inserindo nos vácuos da responsabilidade administrativa da União, teve na formação de redes municipais, uma nova forma de gestão pública e ação territorial. O ambiente que se consolidara com atores políticos organizados em bloco, mais particularmente àqueles envolvidos com o municipalismo e à defesa da soberania local, convergiu para uma resolução normativa importante para a associação desses entes através de instrumentos de cooperação e coordenação na forma de um arranjo institucional.

Assim, a institucionalização de arranjos políticos dessa natureza com entes horizontalmente relacionados, teve uma previsão e ganhou espaço produzindo efeitos perenes na Constituição Federal – disposto no art. 241 as diretrizes para o estabelecimento de consórcios públicos e convênios de cooperação. No entanto, o marco legal que disciplinará a definição dos consórcios públicos, assim como suas normas de funcionamento – ao qual o CIDSNE está submetido – será feita a partir da lei federal 11.107/2005 aprovada durante o governo Lula I. Segundo Clementino (2019), “a lei dos consórcios públicos dispõe sobre normas gerais de instituição desse arranjo institucional, prevendo que esses mecanismos deverão constituir associação pública ou pessoa jurídica de direito privado”, o que via de regra minimiza burocracias e favorece uma maior aproximação de entes federados ao seus respectivos conjuntos de envolvimento dentro da sociedade civil. Um dos exemplos mais notáveis que podemos trazer é do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que dentre seus membros estavam Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul (aqueles que compõem o ABC), além de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra – Municípios lindeiros e localizados do Estado de São Paulo. A iniciativa surgiu em 1990 e teve sua justificativa baseada no contexto de reestruturação industrial e no crescente processo de terceirização da economia, em consequência da crise vivida na década pelo país – sendo assim a primeira forma de consórcio bem-sucedida auto-organizado no pós-1988. Acrescenta Clementino (2019) ainda que:

> Consórcio Intermunicipal Grande ABC foi criado em dezembro de 1990, diferenciando-se de outros surgidos no Brasil pelos amplos objetivos, que incluem problemas decorrentes da crise econômica e da política recessiva, por ter por base ideias de identidade regional, autonomia e fortalecimento da economia local, e por ter surgido como iniciativa dos próprios municípios, diferentemente dos outros consórcios, incentivados pelos governos estaduais. (Clementino, 2019, p. 167).

O princípio relacional que conduz as bases da República no Brasil se fundamenta a partir do federalismo cooperativo, no qual segundo Bercovici (2003) se caracteriza pelo voluntarismo colaborativo entre os entes havendo, contudo, uma rígida organização de responsabilidades em favor de uma unidade nacional em detrimento do poder local. Os alicerces desse modelo de arquitetura administrativa de Estado, portanto, buscou na colaboração e no consenso a realização de ações conjuntas na resolução de problemas reais nos distintos níveis territoriais. Nesse sentido, a possibilidade de arranjos intergovernamentais de teor horizontal, como é o caso dos consórcios intermunicipais, demonstrou que a instituição desse modelo de governança, além de se enquadrar bem no molde da Constituição, possibilitaria o exercício efetivo do federalismo cooperativo, dando inclusive mais visibilidade e protagonismo aos entes subnacionais na orientação de suas relações intergovernamentais com os demais consorciados.

A forma como se configurou esse tipo de associação, com o tempo, foi ganhando mais robustez sendo utilizado na organização territorial de regiões de alta complexidade em temas comuns, como ocorreu com as regiões metropolitanas e com os consórcios temáticos – em temas de saúde, saneamento, infraestrutura etc. Porém, o descompasso entre as competências de administração vinculada aos limites dispostos a nível tributário na Constituição reforçaram um desequilíbrio das atribuições formais pelos repasses de recursos, constrangendo assim a evolução econômica esocial dos consorciados (Farias, 2017). Ainda assim, a celebração de convênios representou uma alternativa à prestação de serviços públicos no sentido de aumentar a capacidade de ação em municípios muito diminutos pelo custeio comum de serviços de alto custo, como é o caso do saneamento básico, transporte coletivo e zeladoria urbana. A despeito da competição interfederativa, foi percebida a possibilidade de se escalar ainda mais a dimensão desses consórcios, se verificando mais recentemente a agremiação de estados em mecanismos institucionais voltados ao tema das desigualdades regionais.

A assimetria no qual se encontravam então os estados, que viram seus recursos sendo reservados cada vez mais às municipalidades – conforme observado no capítulo passado –, exigiu uma adaptação da forma relacional como se dava a governança desses entes, que muito individualizada pelas trocas bilaterais com a União, tiveram pouca oportunidade de sedimentar um projeto localizado de desenvolvimento. Durante o governo de Dilma Rousseff, algumas alterações na ordem político-institucional resultaram na centralização das ações governamentais em nível federal, colocando em segundo plano as ações no nível subnacional. O desaquecimento econômico iniciado no final de 2014 somado a uma crescente deterioração das finanças públicas dos entes subnacionais, colocou em dúvida a capacidade de gerência do governo federal na distribuição das receitas pelo crescente endividamento dos estados, possibilitando novamente, uma nova organização administrativa no nível territorial (Torrezan; Paiva, 2021).

No ano de 2015 uma reunião do então ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Roberto Mangabeira Unger, com os governadores dos estados do Centro-Oeste, suscitou a necessidade da formalização de um novo empreendimento de desenvolvimento regional, que levasse em consideração ganhos econômicos e sociais da região (Consórcio Brasil-Central, 2018). Desses esforços, nasceu o Consórcio Brasil Central (BrC)[47] da articulação do Distrito Federal junto aos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, e Tocantins na busca de maior autonomia administrativa e de um distanciamento da dependência organizacional da União. Trata-se de um convênio com grandes potencialidades, tendo em vista o protagonismo da região Centro-Oeste na agenda econômica brasileira, representando a inauguração uma forma muito particular de associação interfederativa, uma espécie de desdobramento do pacto federativo em um pacto interestadual.

4.2 O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste

Com o protocolo de intenções assinado em março de 2019 – ou seja, quatro anos depois do BrC – e através de decretos de lei nos nove estados do Nordeste até

[47] Na época integravam o corpo de membros os governadores do Mato Grosso, Pedro Taques (Partido da Social-Democracia Brasileira - PSDB); de Goiás, Marconi Perillo (PSDB); de Mato Grosso do Sul, Reinaldo Azambuja (PSDB); do Tocantins, Marcelo Miranda (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB); e do Distrito Federal, Rodrigo Rollemberg (Partido Socialista Brasileiro – PSB).

o final do mesmo ano, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, também conhecido como Consórcio Nordeste, é instituído como uma autarquia interfederativa de cooperação e promoção do desenvolvimento regional através da ação conjunta de governos estaduais. Congregam-se os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, na consolidação de um projeto de autonomia e organização política e jurídica na busca de um fortalecimento da região como um todo. Trata-se, pois, de um instrumento de gestão pública, que suscita aspectos comuns da região Nordeste, sobretudo pela existência de uma identidade regional, sendo este um importante ativo na busca de um combate à desorganização federal no âmbito político (Clementino, 2019).

Esses esforços partem da evolução de estruturas administrativas anteriormente existentes, e que, já compondo a agenda dos estados em questão, evoluíram para a institucionalização de um projeto envolvendo os atores no cenário regional. Nos referimos precisamente ao Fórum de Governadores do Nordeste, criado em 2005 e com seu auge em 2007, quando se intensificaram os laços entre o executivo federal com protagonismo na realização de projetos conjuntos a partir da Sudene em pautas diversas, confluindo assim no Plano para o Nordeste. O Fórum se baseia na condução de uma administração jurídica e institucional, mas acabou por assumir um posicionamento de caráter político a partir de 2015, quando as discussões acerca do afastamento da então presidente Dilma foram colocados na balança de interlocuções intergovernamentais. No plano informal, o agrupamento caracterizou-se por uma formação cuja característica principal seria sua atuação enquanto bloco ideológico do campo progressista regionalmente identificado com o Nordeste, notabilizando-se na contramão da esteira do apagão do governo federal (Rossi; Silva, 2020).

Nesse sentido esclarecem tanto Rossi e Silva (2020) quanto Clementino (2019), que essa oposição constituída pelos governadores nordestinos é em grande parte motivada pelo descontentamento dos governos regionais na diminuição de capacidade de coordenação pelo governo federal no tratamento de tópicos sensíveis ao conjunto da sociedade, sobretudo no que diz respeito ao crescimento das desigualdades. O protocolo de intenções, assinado em março de 2019 durante o Fórum dos Governadores do Nordeste, em São Luís (Maranhão), se configuraria assim como o primeiro passo da institucionalização de um projeto, que veio a ser oficializado em junho pelos nove governadores da região nordestina.

Enquanto um órgão de teor jurídico, político e econômico, o Consórcio Nordeste busca através da integração regional, a superação dos desafios que interferem no desenvolvimento dos estados da região, sendo, portanto, uma interessante ferramenta de gestão dos interesses comuns dos estados. A organização entre os entes também favoreceu uma ampla ação na área das Relações Internacionais através de práticas paradiplomáticas, que num primeiro conformou acordos de compra bilaterais com outras nações, sobretudo na aquisição de medicamentos, equipamentos hospitalares e mais recentemente em 2021, a negociação da compra da vacina russa Sputnik V, do Instituto Gamaleya (Agência Brasil, 2021). Os demais componentes da estrutura do CIDSNE, se organizam conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 2. O Consórcio Nordeste - Institucional.

Principais Objetivos	Ferramenta de Gestão	Grupos de Trabalho	Fóruns de Governança
Promover a integração regional; Articular e implementar políticas públicas integradas; Ampliar e modernizar a infraestrutura de exploração dos recursos naturais na região; Atrair investimentos internos e externos para a Região Nordeste; Modernizar a gestão dos Estados Membros e buscar parcerias com o setor privado; Realizar compras compartilhadas; Promover o desenvolvimento	Realizar estudos técnicos e pesquisas, elaborar e monitorar planos, projetos e programas, inclusive para obtenção de recursos estaduais ou federais; Prestar serviços por meio de contrato de programa; Assessorar e prestar assessoria técnica aos Estados Consorciados; Capacitar cidadãos e lideranças dos Estados Consorciados, servidores do Consórcio ou dos entes federados integrantes do Consórcio; Promover campanhas educativas e mobilizar a sociedade	Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (C4). Compras compartilhadas. Laboratório de Inovação financeira (CMV). MapBiomas/Caatinga. Médicos pelo Nordeste - atenção básica e intensivistas. Observatório do Nordeste (PNUD e Universidades). Plataforma de investimentos. Programa de Alimentos Saudáveis. Programa de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Rede de Educadores do Nordeste. Rede de rádios e televisões do campo público (Giro Nordeste). SIRAF (Sistema de Informação Regional da Agricultura Familiar no Nordeste).	Administração; Assistência social; Cultura; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Rural; Desenvolvimento Urbano; Educação; Fazenda; Infraestrutura; Meio Ambiente; Planejamento;

sustentável, respeitando o meio ambiente e a democracia; Fortalecer a participação de micro e pequenas empresas na economia regional; Gerar o bem-estar social na região	civil para a gestão participativa; Formular, implantar, operar e manter sistemas de informações articulados com os sistemas estadual e nacional correspondentes; Prestar apoio financeiro e/ou operacional para o funcionamento de fundos e conselhos.	Finapop (Financiamento Popular). BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). AFD (Agência Francesa de Desenvolvimento). FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário). UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura).	Recursos Hídricos; Saúde; Turismo.

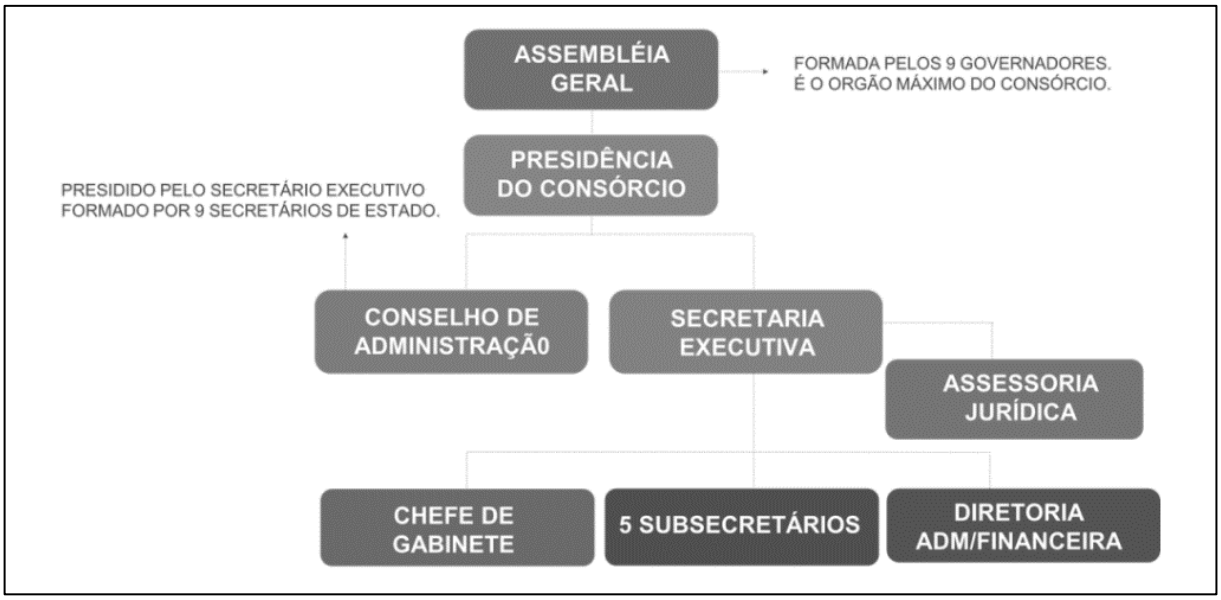
Fonte: Consórcio Nordeste (2019a).

Ainda, quanto à organização do Consórcio, institucionalmente objetiva-se a promoção do desenvolvimento sustentável a partir de oito tópicos para ação, sendo eles: *i*) ganhos de escala na contratação de serviços e bens e nas ações em geral realizadas em conjunto pelos entes consorciados; *ii*) acesso às informações e ao *know-how* entre os Estados, propiciando troca de experiência mais efetiva, aprendizado em ciclos mais curtos e o compartilhamento de boas práticas; *iii*) melhor compreensão e encaminhamento das necessidades e agendas políticas regionais; *iv*) fortalecimento das capacidades dos entes consorciados com a fissão de recursos e desenvolvimento de sinergias; *v*) estabelecimento de ente capaz de figurar como catalisador para o estabelecimento de parcerias; *vi*) ampliação de redes colaborativas entre os Estados; *vii*) promover respostas mais amplamente aceitas a complexos desafios do setor público; *viii*) possibilitar a tomada de decisões políticas mais balanceada (Consórcio Nordeste, 2019b). Ainda segundo o CIDSNE, esses tópicos incorporados à própria estrutura da autarquia visam constituir, de forma colaborativa e amistosa, mecanismos de gestão para os anseios dos estados nordestinos. O consórcio assim, atuaria no sentido de articular pactos em torno de políticas públicas, promovendo uma maior independência dos seus membros frente ao governo federal (Consórcio Nordeste, 2019b).

Quanto à sua estrutura administrativa, o Consórcio possui como principal característica a governança colegiada, envolvendo todos os governos estaduais nas instâncias de gestão da mais baixa à mais alta. O principal órgão deliberativo é a Assembleia Geral, integrada por representantes de cada ente consorciado, tem a

responsabilidade de organizar e fazer alterações nos estatutos do Consórcio, destituir ou eleger o Presidente do Consórcio e dos membros do Conselho de Administração, formular estratégias para políticas públicas e aprovar o Orçamento Plurianual de investimentos e o Programa Anual de Trabalho. Outro órgão deliberativo com importância chave é a Secretaria Executiva, com o objetivo de assessorar os trabalhos e atividades desenvolvidas pelo Consórcio, assim como realizar a operacionalização das ações propostas pela presidência e Assembleia Geral – submetem-se à Secretaria Executiva, a equipe de Assessoria Jurídica, a Chefia de Gabinete, as subsecretarias (5 no total) e a Diretoria Financeira (Consórcio Nordeste, 2019c) conforme mostra a figura a seguir.

Figura 3. O Consórcio Nordeste - Governança.



Fonte: Consórcio Nordeste (2019c).

Quanto às receitas do Consórcio, não há uma legislação específica que disciplina a composição orçamentária. Ficaria a cargo da Assembleia colegiada a discriminação das despesas, assim como a aprovação dos planos de ação a partir do rateio dos custos – através dos orçamentos anuais e plurianuais de investimentos – sendo responsabilidade da Presidência do Consórcio a publicação em Diário Oficial (do estado cujo presidente é governador) da resolução referente a fixação das receitas e despesas[48]. Dessa forma, as receitas são compostas por transferências próprias,

[48] Nos anos correntes 2019 a 2022, as resoluções determinaram os seguintes valores: para 2019, estimava-se R$10.100.000,00 – Resolução n°03/2019 (Governo do Estado da Bahia, 2019); para 2020,

transferência dos estados e de demais receitas patrimoniais, que inclui remuneração de depósitos bancário por exemplo (Governo do Estado da Bahia, 2019). Segundo Brom e Grin (2022), as resoluções, além de determinar o orçamento, também orientam o enfoque das ações que serão tomadas pela instituição, que num primeiro momento de delimitação dos arranjos, em 2019, orientou-se majoritariamente para questões financeiras-administrativas – sendo o ano de 2019 e 2020 os mais emblemáticos por conta das circunstâncias do momento. Na sequência, em 2020, observou-se um plano estratégico mais operacional, sobremodo, para o combate da pandemia de Coronavírus – instituição da Plataforma de Investimentos e do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (C4).

4.3 Primeiros embates federativos: o Coronavírus como arena de conflito

Uma das coisas que podemos dizer que motivou a criação de um consórcio desse porte, sem dúvidas, foi a alteração de peso na correlação de forças políticas no contexto nacional que torna o proselitismo ultraliberal a moda do momento. A disputa de narrativas que impregnava uma espécie de guerra híbrida interna com a eleição de Bolsonaro, passo a passo, foi desgastando as relações verticais federativas tornando-se necessária a elaboração célere de novas estratégias que possibilitassem a otimização da gestão e do planejamento territorial, ao menos no nível macrorregional. Nas palavras do ex-presidente da entidade, Rui Costa (PT), no Relatório de Atividades do Consórcio Nordeste, a iniciativa "(...) foi uma resposta rápida à demanda premente de amadurecimento da democracia brasileira e ao chamado de convergência das lideranças" (Consórcio Nordeste, 2022). Nesse sentido, o descompasso da agenda política de Brasília com o problema das desigualdades regionais fez necessária a organização de uma ferramenta autônoma de articulação política que levasse em conta a falta de gestão em pontos sensíveis ao desenvolvimento.

Ademais, o caráter identitário não apenas histórico-cultural, mas sobretudo político que reúne os estados nordestinos também teve um peso na resolução dessa questão. Alguns processos históricos, que já esmiuçamos anteriormente, dão conta

---

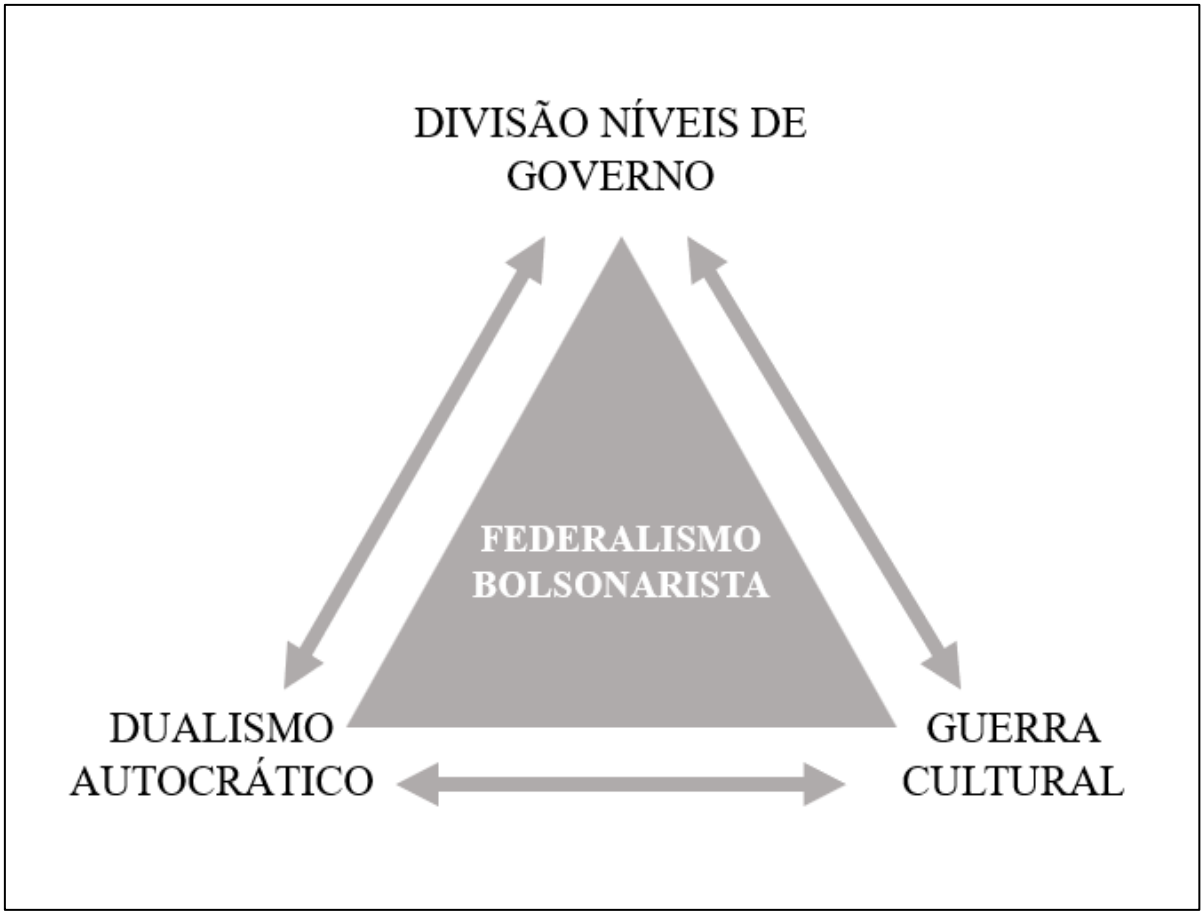
estimava-se R$4.729.654,00 – Resolução n°01/2020 (Governo do Estado da Bahia, 2020); para 2021, estimava-se R$10.000.000,00 – Resolução n°02/2021 (Governo do Estado do Piauí, 2021); para 2022, estimava-se R$7.339.647,00 – Resolução n°01/2022 (Governo do Estado de Pernambuco, 2022); por fim, para 2023, estimava-se R$10.030.000,00 – Resolução n°06/2023 (Governo do Estado da Paraíba, 2023).

de explicar uma série de passivos locais que impedem o avanço do desenvolvimento regional de uma maneira permanente e tiveram no passado significativo impacto na configuração de um arcabouço de problemas comuns aos estados do Nordeste. Mais recentemente, os frutos da Nova República foram colhidos na forma de uma frente com maior representação popular associada a valores progressistas, o que possibilitou a ascensão de forças da centro-esquerda no comando dos executivos estaduais, pelo menos desde a última década. A manutenção majoritária desse quadro, fez com que o:

> (...) alinhamento político entre os nove estados e seus governadores colocasse em bloco o papel, o entendimento e a crítica do Nordeste frente ao contexto nacional, notadamente no que diz respeito a propostas em debate no país e que resultam em mudanças importantes em políticas públicas. O recente anúncio da reforma tributária e da reforma política, por exemplo, tende a fortalecer a iniciativa do Consórcio Nordeste como pacto político territorial (Clementino, 2019, p. 168).

Quando observamos o sentido do federalismo nos últimos anos – sobretudo a partir do governo de Jair Bolsonaro, do ciclo eleitoral 2018 à 2022–, o discurso propagado pelo quadro no poder esteve muito pautado na aversão ao sistema da "velha política", que denota um populismo baseado na crítica ao institucionalismo tradicional erguido pela Constituição Federal de 1988. Segundo Abrucio *et al.* (2020), isso se verifica pelo bordão da campanha do presidente "Mais Brasil, Menos Brasília" que acaba por se vincular à visão do antiliberalismo político, caracterizando-se pela diminuição da intervenção estatal, pelo enfraquecimento dos controles institucionais e pela guerra cultural. Nesse aspecto, o que se observou a partir da análise do autor é a conformidade de uma estrutura tripartida, no qual cada pé de apoio sustentaria um projeto de concentração federalista, característica do governo do presidente Bolsonaro. Assim, teríamos como características desse tripé, uma rígida divisão de responsabilidades entre diferentes níveis de governo, marcado sobremaneira pela diminuição da participação do governo federal em projetos de desenvolvimento regionais – pela lógica da autossuficiência das unidades federadas; um dualismo autocrático, que concentrando o poder decisório na mão da União, reduz o espaço de participação e diálogo subnacional e; a guerra cultural do "nós contra eles", marcado pela mobilização de uma lógica de confronto antissísmico e provocação popular, como demonstra a figura a seguir.

Figura 4. Tripé do Federalismo Bolsonarista.



Fonte: Abrucio *et al*. (2020), esquematização nossa.

Soma-se também ao momento, um contratempo imponderável que aprofundou ainda mais os conflitos relacionais da arena federativa. No dia 11 de março de 2020, é decretado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) a pandemia do Coronavírus, resultando numa mobilização a nível global sem precedentes para a contenção das incertezas que seriam trazidas junto do vírus. A inabilidade de lidar com os efeitos de uma pandemia pelo governo federal, muito conduzido pelo discurso cético, conspiratório, marcado pela indiferença aos problemas que acompanhavam a pandemia, compartimentalizou a lógica federativa no interior das unidades subnacionais levando prefeitos e governadores a repudiarem o comportamento do executivo nacional. A falta de decoro do então presidente com seus desafetos chegou a ser tão despropositada a ponto de serem noticiadas falas com teor xenofóbico em eventos oficiais, o que resultou num sem-número de repúdios e respostas incisivas dos governadores de oposição.

A previsão das articulações que seriam realizadas pelo Consórcio Nordeste, dessa forma, acaba por se orientar com mais vigor à elaboração de um plano estratégico centrado no combate ao Coronavírus, culminando em março de 2020 na criação do C4 e no mês seguinte, em abril, na articulação com o Consórcio Amazônia Legal – outro consórcio interestadual recente – para a compra de medicamentos e equipamentos para a pandemia, tornando-se inclusive naquele momento a vanguarda da negociação de vacinas no auge da crise (Consórcio Nordeste, 2022) – outras ações como transmissões televisivas com teor científico, ações presenciais preventivas e a difusão de *apps* de controle foram também produtos da mobilização. A ineficiência e a forma errática à implementação de um plano de cobertura vacinal pelo governo federal, fez com que a articulação de compra da vacina Sputnik-V, do Instituto Gamaleya na Rússia, fosse iniciada, gerando novos atritos institucionais entre os estados e a União. Segundo o Relatório que mencionamos anteriormente:

> Depois de ações judiciais conduzidas pelos governadores e governadora do Nordeste perante o Supremo Tribunal Federal, visando a inclusão da vacina Russa no Plano Nacional de Imunização, a Sputnik-V foi incluída pelo Congresso Nacional entre as que o Estado brasileiro reconhecia como apta para, em tendo autorizado o uso ou registro de vacinas em seu respectivo país, ser, de forma excepcional, autorizada a importação, distribuição e utilização no Brasil. Entretanto, a Anvisa estabeleceu exigências e condicionantes que obstaculizaram a importação do imunizante no prazo fixado (Consórcio Nordeste, 2022, p. 34).

A consolidação de uma burocracia *sui generis* influenciou no poder de deliberação nas esferas de administração federal, como pudemos observar anteriormente, que incluiu uma contaminação de autarquias e órgãos reguladores como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária[49]. Limitações, como a não inclusão definitiva da vacina Sputnik-V no Programa Nacional de Imunização (PNI) e a ausência de emissão de licenças atrasaram de forma recorrente a importação de 37 milhões de doses do Instituto Gamaleya, encerrando o contrato firmado com os russos em agosto de 2021 (Diário do Nordeste, 2021). O desgaste provocado pelo aparelhamento da máquina pública teve outros efeitos inclusive em instâncias do

[49] As dificuldades puderam ser verificadas em falas de governadores no arranjo da aquisição de vacinas pelo consórcio. Algumas delas incluem a de Wellington Dias (então presidente do Consórcio), que acusava o impedimento da entrada de vacinas disponíveis por decisões da Anvisa. Ainda, o governador do Ceará na época, Camilo Santana, mais incisivamente afirmava a lentidão proposital no fornecimento de vacinas pelo governo federal para os estados, gerando a necessidade de se buscar outras formas de aquisição como feito pelo Consórcio (CNN Brasil, 2021).

Judiciário e do Legislativo, sendo uma das mais emblemáticas a Operação Ragnarok deflagrada em estados do Nordeste – investigação de compra de 300 respiradores e equipamentos de proteção – e as tentativas de inclusão de investigações por políticos de situação na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia – não surtindo o “efeito negativo” esperado pela não inclusão desse ponto no Relatório Final (Agência Senado, 2021).

O desafio de gestão em meio ao cenário de pandemia também se verificou através da extinção de programas especiais direcionados a pessoas em condição de vulnerabilidade pelo governo federal, novamente levando o Consórcio a se posicionar – como foi o caso da nova formulação metodológica que excluiu do programa Bolsa Família ao menos 158.000 famílias pelo Executivo nacional, a extinção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Brasil Carinhoso para crianças em idade escolar. O Programa Nordeste Acolhe, baseado no programa maranhense auxílio “Cuidar”, busca a proteção social de crianças e jovens em situação de orfandade por conta da pandemia, conjugando três dimensões de intervenção, sendo a identificação de órfãos; o auxílio financeiro no valor de quinhentos reais e; a elaboração de políticas que contemplassem a proteção dessas crianças e jovens (Consórcio Nordeste, 2022).

A capacidade de mobilização de forma cooperativa interestadual tornou-se mais que necessária naquele momento, abrindo um campo de trabalho até então pouco prestigiado no âmbito dos programas e políticas públicas em nível subnacional. A conclusão de que isso se deu pela pressão centrífuga do momento não seria correta se não elencássemos, contudo, o papel de um idealismo relacional autoritário na figura do presidente da república Jair Bolsonaro, que estabeleceu um desarranjo institucional na forma como havia sido concebida em 1988. Porém, a dimensão horizontal da cooperação empreendida pelos estados do Nordeste com vistas ao desenvolvimento da região, deu conta de amenizar os impactos da falta de coordenação da União quanto ao Coronavírus, havendo ainda um salto qualitativo (e quantitativo) na agenda do planejamento estratégico regional em outros eixos temáticos de interesse social – como agricultura familiar, educação, saúde, segurança pública, ciência e tecnologia etc. Este resultado positivo, é comprovado a partir da análise dos índices registrados durante a pandemia, que demonstram o menor

número de óbitos e contaminação[50] em termos proporcionais do Nordeste ao resto do país, conforme o quadro a seguir[51].

Quadro 3. Síntese de casos, óbitos, incidência e mortalidade por região.

Região	Casos Acumulados	Incidência (100 mil hab.)	Óbitos Acumulados	Taxa mortalidade (100 mil hab.)
Sudeste	15.253.488	17.260,65	341.269	386,18
Sul	8.125.900	27.108,03	112.397	374,96
Nordeste	7.482.295	13.110,35	136.427	239,05
Centro-Oeste	4.422.046	27.133,99	66.720	409,40
Norte	2.927.135	15.881,60	51.825	281,18

Fonte: Ministério da Saúde (2024).

A evolução dos embates federalistas ao longo do tempo teve um forte impacto na criação de soluções como esta, evidenciando, aparentemente, não o fim do federalismo cooperativo, presente na CF, mas abrindo novas frentes nas brechas encontradas pelo caminho para seu exercício ideal. Talvez seja precipitado concluir que esta seja uma tendência, mas os movimentos que se observam parecem consolidar esse tipo de arranjo político-territorial, quando vemos mais recentemente em 2023 a criação do Consórcio Sul-Sudeste (COSUD), e o sucesso do Consórcio Amazônia Legal em temas ambientais e sustentabilidade, ou o Consórcio Brasil-Central em temas de desenvolvimento tecnológico empregado no campo. A resolução desses embates possui intima relação com a questão da crise federativa dos estados, como pudemos esmiuçar no capítulo anterior, propondo uma nova forma organizativa para a superação dos desafios regionais.

[50] Se levarmos em conta os números absolutos disponibilizados pelo Ministério da Saúde, é possível verificar, ainda assim, um número elevado tanto de casos de infecção quanto de óbitos. Contudo, em termos relativos quando se equaciona os números brutos à população, os números de incidência e mortalidade por 100.000 habitantes, se verifica os menores índices registrados até a atualidade.

[51] Os dados levantados na busca considera os anos relativos à emergência de saúde pública de importância internacional (ESPII), ou seja, de 2020 a 2023.

4.4 Programas e ações do Consórcio Nordeste

A problemática trazida com a pandemia do Coronavírus, como pudemos observar, suscitou a concentração de esforços para a superação daquele momento, ou pelo menos, para sua mitigação. Esse período que teve início no primeiro semestre de 2020, uniu a criação do Consórcio à emergência sanitária, mobilizando a recondução da agenda dos governadores do Nordeste para a solução dos problemas trazidos com o vírus nos primeiros momentos da instituição. A agenda que emergiu naquele momento, como observaram Macedo e Pequeno (2020), elevou o nível de prioridade das frentes responsáveis por temas da saúde e seguridade social, ampliando ainda mais o escopo de trabalho do CIDSNE – tendo consumido boa parte dos recursos disponíveis, num primeiro momento, na condução das ações com vistas ao combate ao Coronavírus.

Talvez o mais emblemático dos comitês desse período tenha sido efetivamente o C4, que dentro do Consórcio, liderou pesquisas e ações emergenciais gerando boletins periódicos da situação pandêmica, assim como coordenando de forma transdisciplinar outros comitês temáticos para o combate ao Coronavírus (Consórcio Nordeste, 2022). Em outras frentes, o empenho para o estabelecimento de canais paradiplomáticos com outros países, possibilitou o estabelecimento de linhas de troca, o que garantiu maior agilidade na aquisição de equipamentos médicos e de proteção individual (EPIs). Ademais, a atuação da presidência do Consórcio possibilitou a liberação de recursos emergenciais destinados a aquisição de alimentos visando a segurança alimentar da região naquele momento, sobretudo as interioranas.

> Em carta ao presidente da República, assinada então pelo presidente do Consórcio Nordeste, Rui Costa, foi pedida a liberação imediata dos R$ 186.172.763,00 disponíveis no Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA) para aquisição de alimentos via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); a ampliação dos recursos financeiros e metas do PAA, com doação simultânea, na modalidade Execução Direta do Governo do Estado, aumentando o número de agricultores familiares fornecedores e de famílias beneficiárias recebedoras dos alimentos, de acordo com a demanda de cada estado; a ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos – Leite (PAA-Leite), com doação simultânea, garantindo o fornecimento diário de 100 litros por agricultor familiar produtor, ampliando a cota individual para R$18 mil, facilitando a inclusão de novos laticínios sob gestão de cooperativas de agricultura familiar e o aumento dos recursos do PAA para aquisição de produtos da agricultura familiar (Consórcio Nordeste, 2022, p. 32).

Essa citação faz possível verificar que o tema da agricultura familiar e do trabalho no campo possuem uma centralidade igualmente importante na atuação do Consórcio. No relatório anteriormente mencionado, o desenvolvimento do tema recebe uma atenção especial, sobretudo pelo entendimento de se tratar de uma atividade imperativa na economia nordestina, com amplo potencial de crescimento via injeção de investimentos. A implementação técnica em sistemas de monitoramento para o comércio de gêneros alimentícios, além de expandir a qualificação e intervenção pelo Poder Público no território, busca no fortalecimento do setor o aumento da capacidade competitiva a nível nacional e a dinamização da atividade do Nordeste como uma saída para o desenvolvimento coordenado dos estados da região (Consórcio Nordeste, 2022).

Esse primeiro biênio do CIDSNE foi definitivamente um marco na consolidação da entidade, não apenas por sua instituição jurídica, mas pela operacionalização de soluções no cenário pandêmico. Durante esse período o Consórcio Nordeste desempenhou um papel imperativo no enfrentamento do Coronavírus, onde o estreitamento de ações entre os estados consorciados demonstrou uma força significativa de repactuação federativa em direção à integração e coordenação das ações do Estado. A síntese de realizações no período que compreende 2019-2021, podem ser verificadas no quadro a seguir.

Quadro 4. Linha do tempo das principais atividades do Consórcio (2019-2021)

2019	
Abril a junho	Assinatura do Protocolo de Intenções.
	Aprovação do Protocolo nas Assembleias Legislativas Estaduais da Estrutura Básica de Funcionamento.
	Aprovação do Estatuto do Consórcio; Organização e estruturação do Consórcio Nordeste.
Setembro	Obtenção do CNPJ; Criação do Conselho de Administração.
Novembro	Articulação com o Fórum dos Gestores e Gestoras da Agricultura Familiar do Nordeste.
	Governadores viajam para França, Itália e Alemanha e apresentam oportunidades de investimento na região.
	Compras conjuntas de insumos e medicamentos.
2020	

Fevereiro e março	Instituição da Plataforma de Investimentos no âmbito do Consórcio Nordeste.
	Fixação das diretrizes de atuação Conjunta dos Estados consorciados no setor do gás.
	Fórum dos Gestores e Gestoras da Agricultura Familiar do Nordeste.
	Criação do Programa Saúde Nordeste
	Celebrado o Convênio de Cooperação com a Fundação Estatal Saúde da Família (Fesf/SUS).
Abril	Criação do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (C4).
Julho	Celebrado acordo de colaboração técnica com o BID para transferência de conhecimento sobre títulos verdes.
	Articulação para compra de vacinas da Covid-19 em conjunto com o Consórcio Amazônia Legal.
	Instituição do Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS-NE).
	Lançamento do Sistema de Informação Regional da Agricultura Familiar (Siraf-NE)
Dezembro	Celebração de Convênio de Cooperação Técnica com o Banco de Brasília (BRB).
	Criadas as Câmaras Temáticas.
	Instituição da Comenda Celso Furtado, destinada a reconhecer pessoas e instituições que apoiam o desenvolvimento sustentável do Nordeste.
	2021
Fevereiro	Instalada a Câmara Temática de Agricultura Familiar.
	Celebrado o Acordo de Cooperação Técnica com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido (AP1MC).
Março	Articulação para compra conjunta de vacinas para o combate da Covid-19.
	Instaladas as Câmaras Temáticas de Assistência Social; de Sapude; de Gestão Pública e Inovação Tecnológica; de Meio Ambiente e de Arranjos Públicos-Privados.
	Lançada Carta Nordeste pela Ação Climática.
	Proposta ação judicial contra a concentração dos Cortes, na região Nordeste, de novos benefícios do Programa Bolsa Família.
Abril	Instituída a Câmara Temática de Segurança Pública.
	Celebrado Memorando de entendimento com a Unicef para desenvolvimento de ações conjuntas em favor dos direitos das crianças e adolescentes.
Maio	Instituídas as Câmaras Temáticas de Educação; de Turismo e de Energias.
	Celebrado o Pacto Nacional pelo Retorno Gradual, Seguro e Efetivo, das aulas presenciais na Educação Básica.

	Formulado requerimento de prorrogação da Lei Aldir Blanc.
	Assinatura de Acordo com a Unicef para fortalecimento das políticas para infância.
Julho	Renovação da cooperação com a AFD e a Embaixada da França no Brasil.
Agosto	Lançamento do Programa Nordeste Acolhe.
	Apresentação de proposta de redução de CO2.

Fonte: Consórcio Nordeste (2022).

Com o amadurecimento das Câmaras Temáticas inauguradas em 2020, os anos posteriores foram muito mais de operacionalização e execução do planejamento montado. Ainda que sejam poucos os relatos das ações tomadas em 2022, a busca por notícias e documentos do período demonstram que a atuação do Consórcio esteve sobretudo dedicada a contenção dos efeitos da pandemia. O entrave entre os governistas na CPI da Pandemia e quadros da administração do Consórcio, investigações ligadas a compras sem licitação, fraude contratual e embates diretos entre governadores e o presidente da República tiveram boa parte dos holofotes da mídia jornalística, resumindo sumariamente a documentação obtida.

Contudo, é evidente que era ensaiado uma maior aproximação ao governo federal com o fim do mandato de Jair Bolsonaro. Já no dia 20 de janeiro de 2023 tomou forma a primeira Assembleia Ordinária do Consórcio Nordeste em João Pessoa (PB) por convocatória da presidência – governador do estado da Paraíba João Azevêdo (PSB) – para o alinhamento das ações da entidade com o governo federal, o estabelecimento de prioridades e intenções para o planejamento de mais longo prazo na região (Diário do Nordeste, 2023). O estabelecimento de uma agenda de encontros com ministros de Estados e com o presidente Lula para a apresentação de projetos prioritários da região foi o primeiro passo da reaproximação do Nordeste ao Executivo nacional, resultando ao longo do ano, em inúmeras propostas de desenvolvimento de perfil horizontal.

Assim, ainda no primeiro trimestre, a retomada de diálogos resultou prontamente em compromisso a partir da: *i*) reunião do governador João Azevêdo com o presidente Lula, que estabeleceu o compromisso de retomada da interlocução com o governo federal para projetos na região; *ii*) reunião dos governadores com o ministro Alexandre Silveira (MME), para discussão de assuntos relacionados à infraestrutura energética e prorrogação de benefícios fiscais; *iii*) reunião dos governadores com o

ministro Fernando Haddad (MF), para tratar de temas referentes à reforma tributária, recursos envolvidos na desoneração dos combustíveis durante o governo anterior, e as perdas do FPE; *iv*) reunião com o ministro Camilo Santana (MEC) e ministra Esther Dweck (MGI), para a criação do sistema de emissão da nova identidade nacional, da adesão à programas federais na área da educação e assistência social e; *v*) a reunião do Conselho da Federação, que é criado em outubro com o objetivo de pactuar estratégias conjuntas voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável. Desses diálogos e da articulação do próprio governo federal, que buscava a retomada de Programas de governos passados como o Bolsa Família e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi contemplada a intenção de investimentos no setor de infraestrutura de R$700 bilhões até o ano 2026 em todo o Nordeste (Consórcio Nordeste, 2023).

Outros entendimentos firmados no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável, sobretudo na geração de energias renováveis – ao qual o Nordeste é vanguarda no Brasil – permitiu o estabelecimento de parcerias com instituições internacionais como a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), o Banco Mundial e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), além do próprio BNDES, no financiamento de instalações para esse propósito (Consórcio Nordeste, 2023). A proposição da criação de um Fundo destinado ao bioma da Caatinga também foi colocada em pauta ao longo de 2023, destinado a recuperação de áreas degradadas, preservação de espécies vegetais e animais e realização de estudos e coletas de amostras para pesquisas cientificas no plano da sustentabilidade social e ambiental da região. Essa proposta resultou na presença de governadores, secretários e representantes do Consórcio na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-28), inaugurando um painel para a discussão de investimentos setorizados nos biomas brasileiros mais vulneráveis.

Outros temas, como a instalação de programas dedicados ao turismo e à cultura, também ganharam destaque, por sua profunda relação com a economia da região. Nesse sentido, a criação de roteiros culturais e turísticos, como a *Rota Ecológica* nas Alagoas, a *Rota do Sol Poente* no Ceará, e o *Polo Turístico Cabo Branco* na Paraíba, também foram balizados no sentido de ampliar a influência da cultura nordestina na rotina dos demais brasileiros, incluindo a elaboração do Plano de Ação 2023-2026 de coordenação da Câmara Temática da Cultura, que busca a implementação de políticas públicas nesse campo. Esse plano, denominado Projeto

Conexão Nordeste, prevê a realização de eventos de circulação artística em todos os nove estados nordestinos, empregando aproximadamente 500 artistas, grupos e manifestações culturais no período estipulado.

Agricultura familiar e sustentável, assistência social, economia solidária, etc. também foram pautas destacadas no último relatório publicado em 2023, o que demonstra a complexidade e dedicação do Consórcio na transformação da realidade local. A forma como o CIDSNE desenvolveu os mecanismos de administração e gestão parte de um movimento centrípeto, ao qual, pela primeira vez se vê uma iniciativa própria de planejamento regional conduzindo suas ações de forma autônoma. Ao contrário das superintendências e agências reguladoras, o Consórcio parece representar a emergência de um “projeto nativo”, cuja articulação com o governo federal não mais se torna limitadora para a implementação de políticas públicas, mas apenas um agregado catalisador de recursos para a construção de um “Nordeste por nordestinos” de uma forma até então inédita na história da federação brasileira.

4.5 O CIDSNE na dimensão da paradiplomacia.

Outro aspecto que pode ser definido enquanto definitivo para respondermos à pergunta que orienta este capítulo é a forma de inserção do Consórcio na arena de relacionamento com outros países e atores subnacionais estrangeiros. Conforme observamos nas seções passadas, o fenômeno do exercício da diplomacia gradualmente foi se deslocando para níveis inferiores no interior do sistema federal, sobretudo, pelos movimentos e processos vividos ao longo das últimas quatro décadas, conferindo maior autonomia e poder de barganha das unidades subnacionais. Zeraoui (2016) destaca que:

> Las prerrogativas del Estado Federal y la concentración de varios poderes en su seno, le permiten seguir siendo el centro de la actividad internacional de los países, aunque hay nuevos patrones en el orden internacional y uno de ellos há sido la creciente participación de otros actores que no son el Estado tradicional, además de que con la continua apertura democrática y el crecimiento de las comunicaciones, cada vez es más común que las asministraciones locales, e incluso empresas e instituciones, tomen iniciativas propias al relacionarse con el exterior (Ziraoui, 2016, p. 24).

Essa observação sintetiza o panorama geral da paradiplomacia, ou seja, se trata de uma forma relacional no âmbito da política utilizado pelos atores subnacionais na arena internacional. Como se pôde observar, o Consórcio Nordeste conserva uma estrutura de governança muito afinada com essa prática, havendo uma estrutura institucional exclusivamente com este propósito para múltiplas temáticas. Conforme apontam Junqueira, Alves e Santos (2021) e Borges e Araújo (2022), o CIDSNE possui uma natureza ímpar que possibilita a adoção em suas estratégias de desenvolvimento a paradiplomacia no estabelecimento de redes com outros países.

Contudo, nos concerne o fato de que a natureza jurídica do consórcio incrementa uma nova dimensão das relações paradiplomáticas. Queremos dizer com isso que habitualmente, como apontamos em seções passadas, os laços relacionais são estipulados a partir de entes subnacionais coesos, isto é, entes federados isolados e previstos na Constituição Federal enquanto instâncias da administração estatal – ou seja, estados e municípios. O Consórcio Nordeste, enquanto uma autarquia interfederativa de cooperação e promoção do desenvolvimento regional a partir da união em bloco de governos estaduais, adquiriu maior poder de barganha gradualmente lhe conferindo maior robustez na defesa de um projeto intimamente ligado às problemáticas locais.

Embora em sua estrutura institucional de governança não haja uma secretaria executiva ou órgão exclusivamente dedicado ao âmbito das Relações Internacionais, o Consórcio tem se utilizado de espaços de diálogos para uma representação direta. Os governadores e integrantes da Assembleia Geral do Consórcio, conforme é demonstrado do relatório de atividades de 2023, tiveram maior destaque na frente de negociações com outras entidades de âmbito internacional, permitindo o estabelecimento de canais com outros países na elaboração de projetos a nível do desenvolvimento sustentável. Não obstante, os projetos firmados dialogam com as temáticas dos Grupos de Trabalho e dos Fóruns de Governança, como àqueles ligados a atenção rural e da agropecuária, e da preservação ambiental (Consórcio Nordeste, 2023).

Caso emblemático e recente destacado pelo próprio Consórcio é a parceria firmada com a China, que estabelece acordos com a Associação Internacional para Cooperação Popular (AIPC), e com a Universidade Agrícola da China (CAU) ações para o desenvolvimento e modernização da agricultura familiar – acrescenta-se ainda a visita do CIDSNE à Wuhan no segundo semestre de 2023, para a participação na

Exposição Internacional de Máquinas Agrícolas da China, no qual se determinou uma data para o início dos testes técnicos em solo nordestino. Outro, foi a França, com o estabelecimento da possibilidade de se acessar o Fundo Francês de Meio Ambiente para projetos de turismo sustentável e desenvolvimento rural ainda no segundo semestre de 2023 (Consórcio Nordeste, 2023).

Não obstante, ainda integram essa relação de países os EUA, a partir do estabelecimento de diálogos para projetos de redução na emissão de gás carbônico nos centros urbanos; a Itália, com a atração de fundos para áreas sociais, como saúde, saneamento e segurança pública, assim como para projetos ligados a área de infraestrutura, turismo, sustentabilidade e energias limpas; e Cuba, onde se encontraram delegações de autoridades, empresários e governadores com o objetivo de discutir o estabelecimento de "(...) negócios, seminários e prospecção de mercados (...) promovendo o intercâmbio de conhecimento e oportunidades para benefício mútuo" (Consórcio Nordeste, 2023, p. 45).

Apesar do episódio envolvendo a vacinação e o desgaste provocado durante o governo de Jair Bolsonaro na condução da pandemia do Coronavírus – que evidencia a utilização da paradiplomacia de forma mais acentuada do CIDSNE num primeiro momento para a compra de vacinas – terem gerado um atrito nas relações federativas, a própria idealização e institucionalização do Consórcio teve um fundo paradiplomático na sua origem. Desde 2005, quando institucionalizado o Fórum de Governadores do Nordeste, os estados da região discutem temas relevantes ao desenvolvimento junto do governo federal, como é o caso da convocação dos governadores no ano de 2011 pela presidenta Dilma Rousseff para uma discussão acerca do financiamento via tributos na área da saúde (Agência Brasil, 2011). Isso, podemos concluir, permitiu com que algum fundamento tenha sido acumulado no arcabouço da governança do CIDSNE, mesmo que embora sem uma natureza jurídica formalmente estabelecida, o Fórum de Governadores contribuiu enquanto ferramenta de gestão pública (Clementino, 2019) – sobretudo, assim enxergamos, sobre a forma de *lobby* frente ao governo federal.

A definição de como é constituída a estratégia paradiplomática no contexto do surgimento do Consórcio Nordeste, contudo, ainda é tema de discussão, sobretudo pela natureza no qual ele se organiza – ou seja, em forma de um bloco constituído por organismos subnacionais de mesmo nível – e sua forma de atuação ainda muito recente. Como pudemos demonstrar anteriormente, a abordagem de atores

subnacionais na esfera de ação internacional varia muito pelo momento histórico e pelo perfil do líder político que representa um território administrativo. No caso, a mudança de tática no que diz respeito as tratativas federativas no período de presidência de Bolsonaro, mobilizou uma ampla porção de atores subnacionais para ampliar o cardápio de sócios internacionais como forma alternativa de se contrapor aos desígnios da política nacional. Segundo Barros e Secches (2023):

> O quadro de polarização política no âmbito federal foi reproduzido, a partir das eleições, em embates entre parte dos governadores e o presidente. E a arena internacional foi palco de parte desse embate, instrumentalizado no âmbito da *paradiplomacia de resistência*. Ações com esse escopo puderam ser percebidas fundamentalmente em três âmbitos: no comércio internacional com embates entre os governos brasileiro e chinês; no enfrentamento à covid-19 (...); e na abordagem à preservação ambiental (...) (Barros; Secches, 2023, p. 41, *grifo nosso*).

Ainda, segundo Silva (2022), isso significou uma profunda alteração na tradição brasileira no plano das Relações Exteriores. Denominada de “Nova Política Externa” pelo ex-Chanceler do Itamaraty Ernesto Araújo, emergiu no governo Bolsonaro uma linha oposta ao cooperativismo universalista que historicamente era reconhecida a atuação diplomática do Brasil. Dentre os principais temas defendidos naquele momento estavam a resistência em integrar fóruns multilaterais sob a justificativa do “globalismo”, a desconfiança do sistema multilateral e oposição de organismos internacionais (tidos como uma forma de “multilateralismo antinacional”), a elevação da relevância de assuntos relacionados a costumes e questões de gênero. Ademais, o alinhamento ideológico automático ao governo estadunidense de Donald Trump (presidente dos EUA no ciclo eleitoral 2017-2021) de e a crítica aos discursos acerca da questão climática também se fundaram como a base retórica daquele momento (Silva, 2022).

No plano interno, a conduta da política externa elaborada pela nova gestão tomara contornos críticos no Congresso Nacional, culminando em pressões contrárias ao que se colocava em prática pela oposição. Caso emblemático foi durante a pandemia do coronavírus, no qual, a mobilização no âmbito local fora necessário para a contenção da doença frente a morosidade do governo federal em se colocar em prática um plano de ação. João Doria, então governador de São Paulo pelo PSDB e apoiador de Jair Bolsonaro durante a campanha eleitoral de 2018, sofreu diversos ataques contrários ao acordo com a farmacêutica chinesa Sinovac para a produção

de uma vacina pelo Instituto Butantã, gerando um desgaste no processo de aprovação do imunizante pelos órgãos responsáveis em Brasília (G1, 2020).

Da mesma forma, o Consórcio Nordeste também teve papel ativo neste cenário de tensão provocado pela pandemia e sua conturbada gestão na dimensão federal. Como demostramos na seção passada, a formação do C4 com o objetivo de orientar e coordenar ações preventivas e de combate ao vírus se mostrou viável naquele momento para a estruturação de um plano e no mapeamento do vírus na região. O CIDSNE, dessa forma, agilizou o processo de compras compartilhadas de respiradores, de equipamentos de proteção individual, de medicamentos, etc., além de promover encontros bilaterais com embaixadores e representantes privados assegurando a autonomia na administração territorial da crise (Silva, 2022).

O que se percebe de forma pragmática é a utilização de uma forma regional de paradiplomacia combinado com características de uma política transfronteiriça, pelo Consórcio Nordeste na posição de ator subnacional. Ademais, soma-se a esse panorama de classificação a dimensão combativa que foi se desenhando pelo tensionamento da correlação de forças políticas internas, ocasionando naquilo que Barros e Secches (2023) chamarão de "*paradiplomacia de resistência*", e Silva (2022) de "*paradiplomacia de confronto*", pela essência do perfil de ação na dimensão política da oposição que exerceu a autarquia e demais atores subnacionais naquele momento.

A combinação, assim, de fatores internos e externos fez com que houvesse um salto qualitativo em direção a maior autonomia dos entes federados frente ao governo federal, resultando em uma nova forma de conduta a ser espelhada por outras entidades nos tempos recentes. Podemos concluir, sem juízo de valor, que esses esforços habilitam uma nova perspectiva de análise no contexto da fragmentação territorial, ainda que o exercício paradiplomático carregue ressalvas quanto a sua formalidade e ausência regulatória para seu exercício dentro das normas constitucionais. Isso porque o estabelecimento dessa conduta, como visto, não é prevista, mas torna-se exemplo dos limites possíveis do pacto federativo na relação entre os entes no Brasil, colocando em discussão a real dimensão da centralidade federativa frente a esse tipo de movimento centrifugo.

Não podemos dizer, contudo, que esse movimento não equipara com a protodiplomacia, uma vez que seu sentido não intenciona cessação ou emancipação territorial. Mesmo que seja possível identificar um fundo identitário – característica de uma protodiplomacia ou paradiplomacia identitária – no estreitamento dos laços dos

governadores do Nordeste, a questão conjuntural de uma ruptura do habitual protocolo da política externa se constituiu como maior justificativa para a adoção dessa prática. Pode se dizer que as motivações adquirem a retórica regionalista *a posteriori* do processo de consolidação de um novo paradigma, se incorporando assim como característica identitária no interior dos consórcios de desenvolvimento regional enquanto atributo de pertencimento para a construção de um projeto político iminentemente local.

4.6 A dimensão do planejamento e coordenação para o desenvolvimento

As seções anteriores nos foram úteis para compreendermos o teor do nosso objeto de estudo, o CIDSNE, e sua inserção no contexto federativo dos últimos cinco anos. As questões que conduzirão nossa argumentação nessa seção tiveram importante centralidade na construção da agenda do Consórcio, lhe conferindo um protagonismo na arena de relações intergovernamentais e influenciando a agenda do desenvolvimento regional do Brasil na atualidade. O cenário de crise do Estado brasileiro – marcado pela crise fiscal e institucional-democrática, abandono do planejamento e burocratização de processos administrativos – que impede a realização efetiva de um plano de desenvolvimento parece, assim, ter esbarrado com uma mutação relacional capaz de modificar esse perfil, ao menos no plano institucional com esse gênero de iniciativa.

A garantia jurídica que foi conferida em 2005 com a sanção da lei dos consórcios públicos teve desdobramentos em inúmeros aspectos, beneficiando unidades com menor poder de ação em tópicos importantes ao planejamento. Inicialmente, aglomerados urbanos e municípios de pequeno e médio porte possibilitaram o laboratório dos consórcios públicos, aprimorando os instrumentos jurídicos ao longo do tempo e influenciando a agenda do desenvolvimento sustentável pelas experiências em temas como saneamento básico, saúde e educação, por exemplo – como é o caso da lei n° 11.445/2007, a “Lei do Saneamento Básico”, que estabelece a exigência de consorcio de municípios sem aparelhos públicos dedicados ao manejo de resíduos sólidos, abastecimento hídrico, serviços de saúde, etc. Ainda que isso tenha beneficiado inúmeras cidades, podemos concluir que se trata de um reflexo da diminuição do tamanho do Estado brasileiro no campo do planejamento pelo papel passivo e antagônico que a União tem apresentado frente aos desafios de

nossa condição subdesenvolvida – enquanto o “idealismo” de Brasília se encarrega de aprovar leis e decretos que regulam a ação federativa, as demais unidades ficam na “responsabilidade de executá-las”[52].

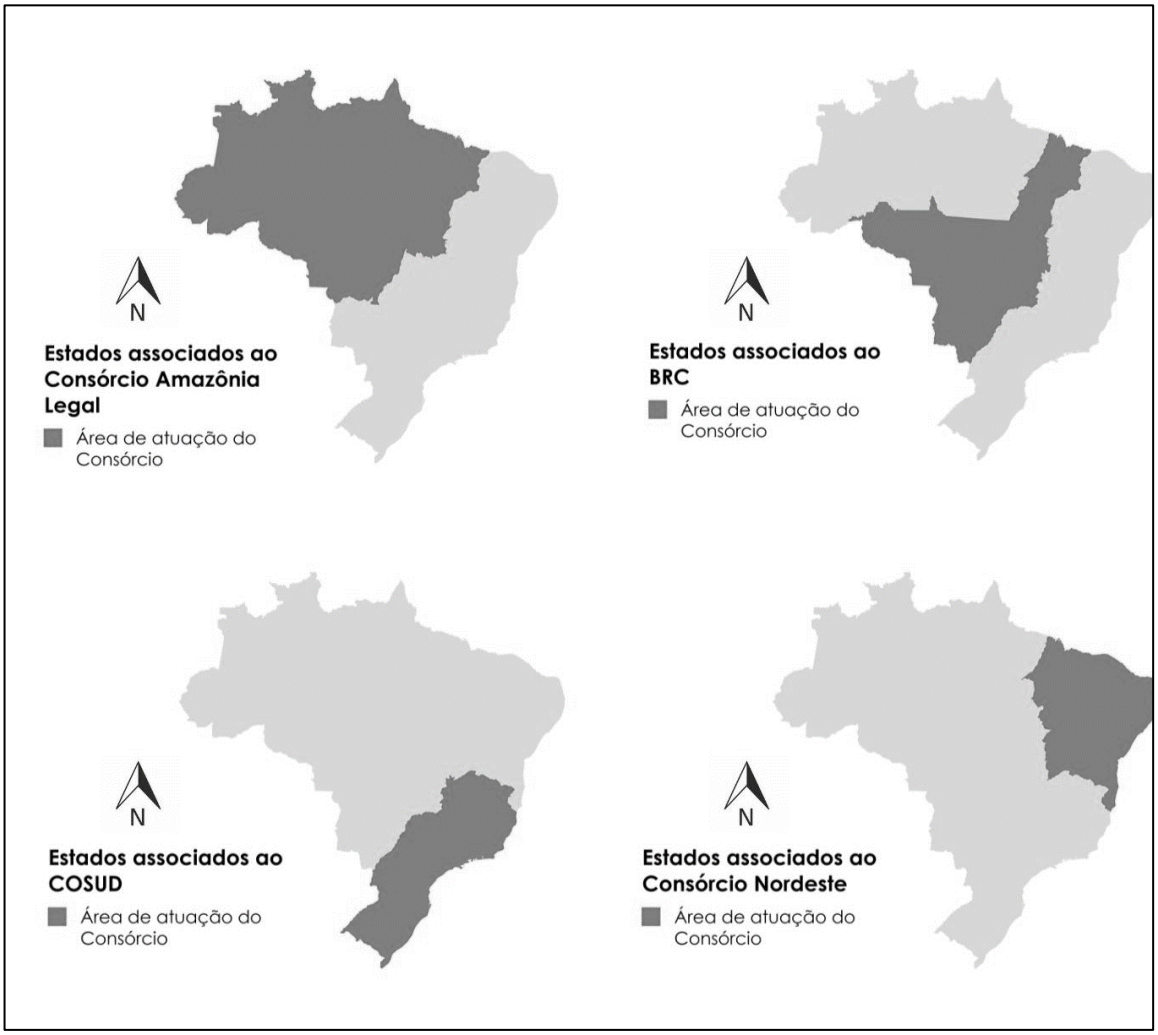
Esse tipo de verticalidade hierarquizada, como podemos deduzir, torna complexa as vias de ação coletiva dos entes federados, uma vez que a centralidade normativa que emana do governo federal, muitas vezes, se faz alheia às pluralidades regionais e questões específicas de cada localidade – ou seja, uma indiferença aos reais problemas das esferas subnacionais. Conforme demonstra Abrucio e Sano (2011), essa questão se insere no quadro de vícios da política nacional, sendo uma herança dos processos ocorridos ao longo do século passado. Durante os primeiros anos da Nova República os estados mantiveram-se afastados do governo federal pela falta de confiança que o processo de abertura política poderia representar em termos da autonomia federativa – que na visão dos governadores, teria a capacidade de desencadear uma crise fiscal atingindo a dívida dos estados, o controle dos bancos estaduais e do ICMS, citando os pontos trazidos pelos autores. Essa condição, se desdobra de maneira mais intensa sobre os municípios, que evidentemente, tornam-se a moeda de troca do jogo político entre estados e a União, sofrendo os maiores impactos dessa estagnação na arena política federativa.

No entanto, a redução da escala de ação das unidades como demonstram Farias (2017) e Lopreato (2022), possibilitou uma recuperação da dimensão do planejamento e da cooperação, quando assuntos de interesse comum dos entes subnacionais são colocados à mesa. Diante da possibilidade de instituição do consórcio como instrumento de otimização de ganhos e de reação, os estados buscaram uma solução para a ausência de modelos de cooperação em si próprios, superando a ideia de que o problema do desenvolvimento regional deveria ser tomado a partir da União – como até então fora feito. A vanguarda desse movimento, como já pudemos pontuar, foi o BrC, que por meio de sua institucionalização jurídica, ações coordenadas como compras compartilhadas, a criação de linhas de crédito para o agro e de sistemas integrados, etc. tornou-se uma alternativa interessante no contexto

[52] Tomando de exemplo um programa amplamente consolidado como é o Bolsa Família, a divisão de responsabilidades se dá de uma forma vertical, no qual à União fica encarregado do apoio técnico e financeiro, sendo ele o principal gestor dos recursos e de contratos com estados e municípios. Do outro lado, os estados e municípios, ficam responsáveis de gerenciar o programa no âmbito local, executando as transferências e articulando ações nas áreas da saúde, educação e assistência social, além de realizar o controle e a fiscalização das ações (do saque do pagamento à matrícula dos alunos nas escolas) (Brasil, 2004).

de desequilíbrio da federação ainda no ano de 2015 (Consórcio Brasil-Central, 2020). Seguindo a mesma tendência, os estados que compõem a Amazônia Legal – que abrigam o bioma amazônico[53] – no ano de 2017, também buscaram um maior alinhamento pelas mesmas questões suscitadas pelo BrC, formando uma agenda comum com estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Mais recentemente, observamos movimentações nesse sentido até mesmo nas regiões com maiores índices de desenvolvimento, como é o caso do COSUD ainda em estágio de organização, que reúne Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo enquanto membros da iniciativa.

Figura 5. Área de atuação dos Consórcios Interestaduais.



Fonte: Elaboração própria.

[53] Tanto a Amazônia Legal, quanto o Consórcio, tem como membros os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins.

Interpretações sobre esse fenômeno buscam estabelecer uma correlação entre o contexto político e social na análise do surgimento dos consórcios interestaduais, uma vez que como vimos, atravessava-se uma conturbação institucional que inclui múltiplas dimensões de uma crise do Estado brasileiro. Rufino Filho (2023) busca demonstrar que esse evento tem início com o crescimento do conflito e omissão da União com as unidades subnacionais a partir da crise política desencadeada com as Jornadas de Junho, no ano de 2013, culminando numa bola de neve que salta para a ascensão de uma extrema direita na disputa do poder. Buscaremos explorar isso mais nas nossas considerações finais, mas a partir desse esforço que realizamos, talvez a resposta não esteja efetivamente assentada nas relações moldada por nossa República, mas em seu fundo político-ideológico, que de tempos em tempos, induz a reformulação dos laços federativos por conta da gestão do quadro no poder.

É neste sentido que observamos de maneira mais objetiva o desdobramento de formas espaciais de cooperação, que através dos processos vividos na última década possibilitaram a elevação de atores locais em agentes de transformação. Nesse cenário em que se destaca a perspectiva do desenvolvimento regional, a interligação das estruturas produtivas outrora isoladas, torna-se um paradigma a ser perseguido tendo em vista a fragmentação do território e o cenário de desigualdades que reúnem as localidades – institucionalizados e amplamente reconhecidos pelo CIDSNE. Nesse sentido a diversificação das atividades econômicas e o fomento das bases produtivas já instaladas com vistas ao desenvolvimento capitalista na dimensão espacial, possibilita o estabelecimento de circuitos cooperativos localizados regionalmente (Silva, 2019).

O desenho de um novo circuito de cooperação, também reconhecido como Círculos de Cooperação no Espaço (CCEs), nos parece tomar corpo, uma vez que se observa pelo Consórcio a mediação dos interesses de agentes econômicos vinculados ao poder público como forma de superação das desigualdades inerentes ao Nordeste, característica fundamental dessa forma de cooperação (Silva, 2019)[54]. A questão da centralidade administrativa que o sistema federal impõe no contexto brasileiro é suavizada pelo poder de ação que este agente adquire, passando a ser

[54] Os CCEs, possuem em maior grau, uma centralidade na forma como se estabelecem as vias de comunicação entre agentes em diferentes lugares. Essencialmente o que se busca é a coordenação administrativa dos recursos produtivos localizados junto à diferentes agentes econômicos com vistas ao desenvolvimento capitalista como forma de integrar o território (Silva, 2019).

visto como contraposição à estrutura político-administrativa verticalizada que por vezes acaba preterindo os problemas locais em detrimento do nacional. Nesse sentido que a dimensão relacional torna-se mais evidente, uma vez que o tipo de instituição que aqui nos debruçamos tem trabalhado para equilibrar a correlação de forças. Fato é que, pelo olhar do CIDSNE, a dimensão do planejamento e do desenvolvimento teve sua importância elevada pelos esforços reunidos ao longo desses primeiros anos de forma endógena no Nordeste. Com a volta de uma “normalidade” no relacionamento federativo a partir de 2023, pela vitória do PT – que tradicionalmente replica sutilmente a fórmula desenvolvimentista – para o pleito de 2022, a entidade se consolidou de forma muito mais robusta, uma vez que os direcionamentos assumidos pelo Consórcio tiveram ampla interlocução com o programa de governo do presidente Lula. Se tomarmos de exemplo a questão da infraestrutura nordestina, as estratégias desenvolvidas nos Grupos de Trabalho tiveram seu esforço contemplado pela firmação de envolvimento do Consórcio Nordeste no *Novo PAC*, prevendo aproximadamente 41% dos recursos para o Programa federal sendo aplicados na região até 2026 nas áreas de abastecimento hídrico, sustentabilidade urbana, habitação, logística, saneamento, telecomunicações, etc. (Consórcio Nordeste, 2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em seu livro publicado no ano de 2003, Gilberto Bercovici no oitavo capítulo denominado "*Novos fundamentos para a política brasileira de desenvolvimento regional*", diz que os desafios que o Brasil enfrentou, como a regionalização de gastos em infraestrutura, políticas de atração de investimentos privados e a desconcentração industrial, não foram passíveis de solucionar a questão regional como antes se pensou. Estratégias adotadas no passado, como a criação de áreas de atuação federal nas regiões brasileiras, caso das superintendências de desenvolvimento regional, não mais se fariam apropriadas para os novos desafios da federação uma vez que o conceito referente a questão regional se faz ultrapassado e muito associada às velhas condições de vida da população, requerendo assim, a adaptação dos atores envolvidos no pacto federativo para uma nova definição estratégica de planejamento – assim como a definição de uma nova metodologia nos moldes cepalinos de outrora. A solução que o federalismo oferece, ou seja, a institucionalização de relações entre os participantes da vida política para a organização de uma autoridade política e de poder territorial, é bastante adequada num país diverso e extenso como é o nosso caso, porém insuficiente para solucionar os desequilíbrios regionais de forma permanente (Bercovici, 2003).

Isso se deve hoje, em parte, pela direção do planejamento adotado no passado – sobretudo por conta do regime militar, que esvaziou os conselhos e entidades responsáveis por trabalhar o tema –, que pela centralização administrativa de autarquias e entidades responsáveis pelo desenvolvimento, imbricou o *hall* de responsabilidades federativas entre os entes gerando responsabilidades sobrepostas ou idênticas. O resultado foi um cabo de guerra, no qual a importância das respectivas participações nas receitas para os entes federados sobrepôs uma coordenação conjunta na direção de um objetivo comum. Ainda que muitos dos problemas tenham sido debatidos a partir de 1986[55], isso se demonstrou hereditário pela manutenção de um arcabouço tributário muito aquém das reais necessidades regionais que, pelo maior grau de autonomia cedida pela CF às unidades subnacionais, a manutenção de um pacto federativo sustentável não teria sido efetivamente posta em prática pela

[55] Inclusive dentro do campo do planejamento com a emergência do Neoestruturalismo enquanto etapa superior do "estruturalismo clássico" de Prebisch, a partir das teses do economista Fernando Fajnzylber, chileno e técnico da CEPAL durante as décadas de 1980 e 1990 (Bieslchowsky, 2020).

divergência de interesse entre as partes (Rezende, 2013). Essa dimensão tributária, sem dúvida, possui um enorme peso para o exercício do federalismo, porém cabe relembrarmos que essa questão não atinge robustamente a problemática das desigualdades regionais, muito menos da superação da questão regional, uma vez que uma reforma tributária, redefinição de alíquotas, criação ou extinção de impostos, etc. não considera a materialidade primordial do problema – mas apenas um aspecto do conjunto sendo, portanto, um esforço com prazo de validade[56].

Como foi possível perceber, a Federação possui ampla capacidade de mutação por conta dos movimentos políticos e econômicos influenciados pela globalização que insere novos processos no interior do Estado, reduzindo ou ampliando sua capacidade de intervenção. Nessa dimensão, o aprofundamento das relações no contexto do capitalismo tardio – hoje conduzido pela doutrina neoliberal – acontece de forma desarmônica ao princípio de solidariedade que rege o federalismo cooperativo, uma vez que o aumento das forças centrífugas desagregadoras que particulariza os problemas territoriais sob responsabilidade das unidades subnacionais torna-se tendência dominante a partir da década subsequente à promulgação da CF de 1988 (Fiori, 1995). O descompasso existente entre a pactuação federativa e o processo de globalização possui grande importância para a compreensão do lugar onde nos encontramos. Contudo, o trabalho sobre a arquitetura do Estado e seu valor relacional para o trato das desigualdades sociais pouco se debruçou nesse quesito, voltando de fato os olhares na direção de resolução do problema pela constante repactuação interna sem uma coordenação favorável aos anseios regionais e locais na arena internacional – se pensarmos que nos encontramos em nono lugar na lista das maiores economias do mundo[57], essa contradição se torna ainda mais preocupante.

Esses olhares voltados aos problemas internos poderiam vir a suscitar outra dimensão da questão que buscamos compreender mais afundo. A abertura política realizada nos anos 1980, sem dúvida, representou também a ascensão de novos

---

[56] É importante ressaltar que durante as investigações deste trabalho tomou forma a proposta de uma reforma tributária já aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Lula no ano de 2023 – que parte a princípio da PEC 45/2019 de autoria do deputado emedebista Baleia Rossi, e tocada posteriormente pelo ministro da Fazenda Fernando Haddad resultando na Emenda Constitucional n°132/2023. A reforma tem como objetivo a substituição do sistema regressivo (ou cumulativo, a depender da fonte consultada) por outro simplificado, cujas alíquotas seriam definidas de forma centralizada otimizando a administração tributária na mão do Estado. Ademais, a PEC prevê a regulamentação de impostos sobre o consumo direto, a taxação de fundos de rendimento no exterior, e redução do fisco sobre atividades produtivas, além da fusão de impostos federais, municipais e estaduais em um imposto único, o Imposto sobre Valor Agregado, ou IVA.

[57] Segundo os dados do último relatório do World Economic Outlook (FMI, 2024).

atores na cena política, permitindo a ampliação dos debates acerca da cidadania e dos direitos sociais – o que inspirou a alcunha “Constituição Cidadã” pelo presidente da ANC, o deputado Ulysses Guimarães como é de amplo conhecimento público. Segundo Arretche (2015), a preocupação com a questão das desigualdades regionais ganhou novos contornos pelas substantivas mudanças promovidas durante a abertura política, que possibilitou amenizar essa condição – através da universalização de serviços públicos, se teve contemplada uma ampla camada social marginalizada. Contudo, a falta de um direcionamento claro das responsabilidades que integrariam um projeto nacional, permitiu uma maiúscula projeção do governo federal em detrimento do Estado, orientando a execução de políticas a partir do quadro de políticos de situação num projeto partidário muito antes de um projeto de Estado, efetivamente – resultando em paralisia decisória e descontinuidades entre mandatos presidenciais (Arretche, 2015). Exemplo disso são os efeitos contraditórios produzidos pelo movimento municipalista, que por um lado se aproveitou da onda democrática para vigorar a administração local – mais próxima da realidade habitual da população –, produzindo uma multiplicação de municípios de forma desproporcional às contas do Estado.

É a partir disso que observamos a penetração de atores análogos em novas arenas para a resolução dos problemas a eles inerentes. A crise política que o Estado brasileiro viu ser gestada a partir de 2013 (Brandão, 2014), possibilitou a articulação de unidades no âmbito do federalismo para ações de perfil mais horizontalizada. O fenômeno dos consórcios interestaduais parte desse movimento de omissão do governo federal em assuntos dedicados ao planejamento estratégico e desenvolvimento econômico e social, colocando a discussão da pactuação federativa em novos patamares. Essa metamorfose, que devemos ressaltar, parte de uma ação orgânica entre unidades inseridas regionalmente, e definitivamente parece ter se consolidado como fórmula a ser aplicada em momentos de afrouxamento das relações federativas entre a União e os entes subnacionais intermediários – ou seja, dos estados propriamente.

Contudo, sob o ponto de vista das relações verticais e horizontais, percebemos que no trato do federalismo enquanto um sistema de ações, o padrão habitualmente observado de cooperação entre os diferentes (Cataia, 2013) sofreu um abalo pelo momento de “fratura federativa” da gestão Bolsonaro – ou seja, as relações foram se horizontalizando, diminuindo o nível de interdependência do governo federal. Os

“poderes periféricos” aproveitaram as estruturas anteriormente instaladas pelo governo central, ou seja, dos sistemas de objetos produzidos a partir dos momentos de maior verticalidade – das instituições jurídicas, como a lei dos consórcios de 2005, e administrativas, como o Fórum de Governadores – num movimento de cooperação no nível dos governos estaduais[58]. Isso, corrobora com a ideia de se elaborar outra federação a partir dos lugares, uma vez que organicamente, o que se observou foi o desdobramento de aspectos de um “federalismo lugarizado” (Cataia, 2013) pelas circunstâncias e imposições da correlação de forças existentes na arena política.

Dentro da dimensão formal das relações estabelecidas, percebemos que o pacto federativo proposto na década de 1980 demonstrou ao longo do tempo, assim, sua insuficiência para o trato dos interesses específicos do conjunto de membros da aliança republicana. Entretanto, foram justamente os ativos do modelo federativo que permitiram a repactuação considerando agora outros agentes políticos. Isso permitiu a ampliação da experiência federativa a partir da intensificação da paradiplomacia dos entes subnacionais em busca de seus objetivos, coisa até então pouco usual ao menos no Brasil do final do século passado.

Essas transformações espontâneas dos laços federativos elevaram a importância justamente de uma unidade com capacidades diminuídas desde o princípio da Nova República – sendo este propriamente os estados da federação – o que resultou na construção de uma nova perspectiva que colocava a categoria “região” no centro dos debates. Enquanto uma noção sujeita a uma grande variabilidade histórico-geográfico-cultural que depende sobremodo de identidades subjetivas (características socioespaciais semelhantes) resultando em algo denominado de “experiência regional”, a região representaria um espaço homogêneo de agrupamentos subnacionais – identificado territorialmente – com mais, ou menos capacidade de organização política (Souza, 2013). Essa interpretação se evidenciou de forma latente com o surgimento dos consórcios interestaduais e em especial no Nordeste, o potencial de desenvolvimento que o CIDSNE detém, fez reaparecer o ânimo de inclusão da região na lista de entes federados. A partir disso retomamos a ideia anteriormente trazida por Bercovici (2003) no início da seção.

---

[58] Observa-se novamente a interdependência dos sistemas de objetos e sistemas de ação, pelo sentido evolutivo do federalismo que produz materialidade – no caso de nosso trabalho, o Consórcio Nordeste – a partir da redefinição espontânea das normas presentes na arena política – da ressignificação dos sistemas de ações.

A centralização do poder decisório de outrora, que como vimos, não teve sucesso para a elevação da coordenação e cooperação por parte da União para a resolução dos problemas das desigualdades regionais, resultou na concentração impositiva da administração no governo federal na lida da questão regional – ultrapassando os limites de atuação dos estados, os colocando num segundo plano. A revitalização institucional impulsionada pelos consórcios suscitou uma nova forma de articulação interfederativa que colocou de volta no colo das regiões a responsabilidade de atuação no âmbito da superação da questão regional – como fora ensaiado nos anos 1950 pelo GTDN e pela Sudene sob a orientação de Celso Furtado. A solução de Bercovici (2003) de se ensaiar um modelo de *Federalismo Regional*, que considera instâncias decisórias intermediárias entre o poder federal e poder estadual para a revitalização do desenvolvimento, nos parece que foi atestada dada a compatibilidade do Consórcios ao sistema cooperativo do Estado brasileiro.

Talvez ainda seja cedo para tirarmos conclusões mais definitivas sobre isso que trouxemos nas páginas anteriores. Contudo, a atenção à essas transformações de ordem político-territorial, que resultou em movimentos até então inéditos, merece ser ampliada uma vez que as circunstâncias têm exigido a adaptação de estratégias e planos táticos na esfera do planejamento e do desenvolvimento socioeconômico do Brasil – os artigos e trabalhos oriundos de pesquisadores da área do planejamento e políticas públicas ainda não deram conta de explicar o real “ineditismo” que representa o surgimento desses consórcios, sendo necessário, entendermos, um “recuo” metodológico que de fato interprete esse fenômeno em termos menos idealistas. A manifestação desse posicionamento deriva de uma suspeita apenas, porém, acreditamos que as contribuições que buscamos oferecer aqui merecem ser aperfeiçoadas dada a dimensão – ainda não reconhecida amplamente – das transformações que os Consórcios Intermunicipais têm adquirido no âmbito nacional nesses últimos tempos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al*. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, julho/agosto 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impactodas relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v.1, p. 13-21, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. A Experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: Formas de Atuação e Seus Desafios. **Cadernos ADENAUER,** São Paulo, v. 4, p. 22-31, 2011.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A Federação em Perspectiva**:ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AFFONSO, Simone. **O planejamento regional brasileiro pós-constituição federal de 1988**: instituições, políticas e atores. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2017. 436 p.

AGÊNCIA BRASIL. Agência reguladora diz que vai à Rússia inspecionar fabricante. **Repórter Agência Brasil**, Brasília, 6 abr. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-04/anvisa-e-consorcio-do-nordeste-discutem-importacao-da-vacina-sputnik-v>. Acesso em: 15 abr. 2021.

AGÊNCIA BRASIL. Dilma pede que governadores do Nordeste amadureçam debate sobre imposto para saúde. **Agência Brasil**, Barro dos Coqueiros (SE), 21 fev. 2011. Disponível em: https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-02-21/dilma-pede-que-governadores-do-nordeste-amadurecam-debate-sobre-imposto-para-saude. Acesso em: 8 jul. 2024.

AGÊNCIA SENADO. CPI da Pandemia: principais pontos do relatório. **Senado Notícias**, Brasília, p. a, 20 out. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/cpi-da-pandemia-principais-pontos-do-relatorio. Acesso em: 20 jan. 2024.

ALLENDE, Salvador. **A revolução desarmada**: discursos de Salvador Allende. Tradução: Emerson Silva. São Paulo: Ubu Editora, 2022. 192 p.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v.1, n. 2, p. 311-338, julho/dezembro, 2014.

AMARAL FILHO, Jair. O Nordeste que dá certo. **Cadernos do Desenvolvimento**, [*s. l.*], v.5, n. 7, p. 55-83, outubro 2010.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, [*s. l.*], n. 2, p. 9-24, novembro 1999.

ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp (Centro de Estudos da Metrópole - CEM), 2015.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? **DADOS**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo federal? **Novos Estudos CEBRAP**, [*s. l.*], (95), p. 39-57, março 2013.

ARRETCHE, Marta. Trinta anos da constituição de 1988: razões para comemorar? **Novos Estudos CEBRAP**: Dossiê 30 anos da Constituição Brasileira, [s. l.], v. 37, n. 3, setembro/dezembro 2018.

BACELAR, Tânia. A "questão regional" e a "questão nordestina". *In*: TAVARES, Maria da Conceição (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000. p. 71-92.

BARROS, Marinana Andrade; SECCHES, Daniela Vieira. "Paradiplomacia da resistência": a reação subnacional à política (anti)ambiental de Bolsonaro. *In*: BOLETIM DE ECONOMIA E POLÍTICA INTERNACIONAL. **Relações internacionais de entes subnacionais**. 37. ed. Brasília: Ipea, setembro/dezembro 2023. cap. 2, p. 35-52.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdade regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. 330 p.

BIESLCHOWSKY, Ricardo. Do "manifesta latino-americano" de Raúl Prebisch aos dias de hoje: 70 anos de estruturalismo na CEPAL. **Revista de Economia Contemporânea (REC)**: número temático em homenagem aos 70 anos do Manifesto da CEPAL, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 1-25, 2020.

BOITO JR., Armando. O caminho brasileiro para o fascismo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 34, p. 1-23, 2021.

BORGES, Bárbara Teixeira; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Paradiplomacia: atuação internacional do Consórcio Nordeste para controle da pandemia de Covid-19. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 17, n. 42, p. 151-172, maio/agosto 2022.

BRANDÃO, Carlos. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v.1, n. 2, julho/dezembro, 2014.

BRANDÃO, Carlos. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 38, janeiro/abril 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nº 1/1992 a 99/2017, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/1994. – 53. ed., 1. reimpr. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. 167 p.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da República**, Brasília, DF, 12 jan. 2004.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **A PNDR em dois tempos**: A experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – Texto Referência**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, n. 157, dezembro 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

BROM, Guilherme Pestana; GRIN, Eduardo José. Cooperação Federativa Interestadual no Brasil: o caso do Consórcio do Nordeste. **Dia da Pesquisa**: XXVIII Seminário de Iniciação Científica, São Paulo, 17 ago. 2022. Disponível em: https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/ric/article/view/86019/81064. Acesso em: 15 nov. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição nº PEC 475/2005, de 18 de abril de 2006. Parecer do Relator, Dep. Ney Lopes (PFL-RN), pela inadmissibilidade. **PEC 475/2005 Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos**, Brasília: Câmara dos Deputados, 18 abr. 2006. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=305376. Acesso em: 10 jul. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição, PEC 475/2005, de 3 de novembro de 2005. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. **Histórico de Despachos - PEC 475/2005**, Brasília: Câmara dos Deputados, 16 nov. 2005. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_depachos?idProposicao=305376. Acesso em: 10 jul. 2024.

CANO, Wilson. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. *in*: TAVARES, Maria da Conceição (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000. p. 93 - 128.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política**: Território, escalas de ação e instituições. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019. 300 p.

CASTRO, Iná Elias de. **O mito da necessidade**: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2021. 206 p.

CATAIA, Márcio. Território usado e federação: articulações possíveis. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1135-1151, outubro/dezembro 2013.

CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo cooperativo**: uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021. 170 p.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste**. Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA), v. 21, p. 165-175, 2019.

CNN BRASIL. Consórcio Nordeste suspende contrato de 37 milhões de doses da Sputnik V. **CNN Brasil**, São Paulo, p. s, 5 ago. 2021. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/consorcio-nordeste-suspende-contrato-de-37-milhoes-de-doses-da-sputnik-v/. Acesso em: 20 jan. 2024.

CONSÓRCIO BRASIL-CENTRAL. **Relatório de Operações**. [s.l.], 2020. Disponível em: https://www.brasilcentral.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Relatorio-BrC-2020.pdf? Acesso em: 14 abr. 2022

CONSÓRCIO BRASIL-CENTRAL. **Relatório Executivo**. [s. l.], 2018. Disponível em: http://www.brasilcentral.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Relatorio-Executivo-BrC2018.pdf. Acesso em: 6 jul. 2022.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Governança**. Consórcio Nordeste: o Brasil que cresce unido, 2019c. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/p/governanca. Acesso em: 14 jan. 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Institucional**. Consórcio Nordeste: o Brasil que cresce unido, 2019b. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/p/institucional. Acesso em: 14 jan. 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. **O Consórcio**. Consórcio Nordeste: o Brasil que cresce unido, 2019a. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/p/o-consorcio. Acesso em: 14 jan. 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. **O Nordeste Cresce e Avança (Relatório de Atividades – 2023)**. Brasília, 2023. 76 p. Disponível em: prodeboffice365-my.sharepoint.com/personal/assessoria_consorcionordeste_consorcionordeste_gov_br/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fassessoria_consorcionordeste_consorcionordeste_gov_br%2FDocuments%2FREVISTA%20CONSORCIO%20NORDESTE%20cmyk%20%281%29%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fassessoria_consorcionordeste_consorcionordeste_gov_br%2FDocuments&ga=1. Acesso em: 19 mar. 2023.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Relatório de Atividades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste 2019-2021**. Brasília, 2022. 110 p. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/Relato%CC%81rio_30Anos_CN.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 42, p. 829-874, outubro 2008.

CUNHA, Rosani Evangelista. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público (RSP)**, [s.l.], v. 55, n. 3, p. 5-36, julho/setembro 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DIÁRIO DO NORDESTE. Confira como os políticos reagiram à polemica fala de Bolsonaro sobre o Nordeste: Governadores da região repudiam a declaração; filho do presidente culpou jornalistas. **Diário do Nordeste**, [S. l.], 21 jul. 2019. Política. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/confira-como-os-politicos-reagiram-a-polemica-fala-de-bolsonaro-sobre-o-nordeste-1.2125947. Acesso em: 8 set. 2023.

DIARIO DO NORDESTE. Consórcio Nordeste suspende compra da vacina Sputnik V. **Diário do Nordeste**, [*S. l.*], 5 ago. 2021. Ponto Poder. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/consorcio-nordeste-suspende-compra-da-vacina-sputnik-v-1.3119207. Acesso em: 18 jan. 2024.

DIARIO DO NORDESTE. O que é o Consórcio Nordeste e quais os principais momentos dos governadores nos últimos anos: Colegiado que reúne os governantes da região terá primeira reunião de 2023 nesta sexta-feira (20). **Diário do Nordeste**, [S. l.], 20 jan. 2023. Ponto Poder. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/o-que-e-o-consorcio-nordeste-e-quais-os-principais-momentos-dos-governadores-nos-ultimos-anos-1.3325204. Acesso em: 29 fev. 2024.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2012.

FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional (A&C)**, [s. l.], v. 17, n. 70, outubro/dezembro 2017.

FERRARI, Diogo; SCHLEGEL, Rogerio; ARRETCHE, Marta. O que pensa o brasileiro sobre a federação: centralização e crise de confiança pós-2013. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 3, julho/setembro 2024.

FIORI, José Luís. As trajetórias intelectuais do debate sobre desenvolvimento na América Latina. In: BRANDÃO, Carlos Antônio (org.). **Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano**. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2018. cap. 1, p. 17-46.

FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), 1995.

FONSECA, Pedro César Dutra. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf. Acesso em: 9 jan. 2024.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; SALOMÃO, Ivan Colangelo. De Vargas a Sarney: apogeu e crepúsculo do desenvolvimentismo brasileiro. In: MARINGONI, Gilberto (org.). **A volta do Estado planejador**: neoliberalismo em xeque. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021. cap. IX, p. 209-240.

FREYRE, Gilberto. **Nordeste**: aspectos da influência da cana sobre a vida e paisagem do Nordeste do Brasil. 7. ed. rev. São Paulo: Global Editora, 2004.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. World economic outlook update. In: **Overview**: The risks to global growth are broadly balanced and a soft landing is a possibility. [S. l.], janeiro 2024. Disponível em: https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2024/Update/January/English/text.ashx. Acesso em: 14 fev. 2024.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

G1. Veja a cronologia da disputa entre Bolsonaro e Doria em torno da vacina contra a Covid-19: O anúncio de que o governo de São Paulo pretende iniciar a vacinação contra a Covid-19 já em janeiro com a vacina CoronaVac, produzida pelo Instituto Butantan em parceria com o laboratório chinês Sinovac, provocou reações no Planalto. Governo federal tentou antecipar para dezembro vacinação com imunizante da Pfizer. **G1**, [*S. l.*], 12 dez. 2020. Bem Estar, p. 1. Disponível em: https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2020/12/12/veja-a-cronologia-da-disputa-entre-bolsonaro-e-doria-em-torno-da-vacina-contra-a-covid-19.ghtml. Acesso em: 7 jul. 2024.

GALLO, F. **Uso do território e federalismo como evento**: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das Transferências Intergovernamentais Voluntárias entre União e Municípios. 2011. Tese (doutorado em Geociências) – Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Resolução nº 01/2020, de 11 de fevereiro de 2020. Estima a Receita e fixa a Despesa do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador (BA): Imprensa Oficial da Bahia, ano CIV, n. 22.848, 21 fev. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Resolução nº 03/2019, de 24 de setembro de 2019. Estima a Receita e fixa a Despesa do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador (BA): Imprensa Oficial da Bahia, ano CIV, n. 22.750, 26 set. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. Resolução nº 06/2023, de 13 de dezembro de 2023. Estima a Receita e fixa a Despesa do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**, João Pessoa (PB): Empresa Paraibana de Comunicação, n. 18.003, 16 dez. 2023.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Resolução nº 01/2022, de 21 de janeiro de 2022. Estima a Receita e fixa a Despesa do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, Recife (PE): Imprensa Oficial de Pernambuco, ano XCIX, n. 131, 12 jul. 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. Resolução nº 01/2021, de 22 de janeiro de 2021. Estima a Receita e fixa a Despesa do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, Teresina (PI): Imprensa Oficial do Piauí, n. 17, 26 jan. 2021.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. Trajetória da Política Nacional do Desenvolvimento Regional (PNDR): fases e problemáticas para a sua implementação no Brasil. Revista **Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (RBGDR)**, Taubaté (SP), v. 19, n. 3, setembro/dezembro 2023.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. *In*: SANTOS, Milton *et al*. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina Editora, 2011. cap. 3.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020. 396 p.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Os artigos federalistas**. São Paulo: Faro Editorial, 2021. 494 p.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **BIB**: Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais, São Paulo, n. 83, p. 43-68, 1º semestre 2017.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; ALVES, Maria Rafaela Araújo; SANTOS, Sandrielly Lavinia Andrade. Entre a política pública e a oposição política: duas faces do Consórcio Nordeste em meio à Covid-19. **Revista Espirales, Edição Especial**: Dossiê Covid-19 na América do Sul, Foz do Iguaçu, UNILA, v. 3, p. 178-186, 2021.

LAPYDA, Ilan. **Introdução à financeirização**: David Harvey, François Chesnais e o capitalismo contemporâneo. São Paulo: CEFA Editorial, 2023.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 1, janeiro/abril. 2022.

MACEDO, Fernando Cézar de; CANO, Wilson; BRANDÃO, Carlos Antônio; COÊLHO, Vitarque; NETO, Aristides Monteiro. 10 Anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR: avanços e entraves. **Anais do XVII Enanpur**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2017.

MACEDO, Fernando Cézar de; PEQUENO, Rosangela dos Santos Alves. O Contexto do Federalismo Brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos. **Revista do Desenvolvimento Regional (REDES)**, Santa Cruz do Sul (RS), v. 25, n. 3, p. 915-939, setembro/dezembro 2020.

MARTIN, André Roberto. Dilemas do federalismo: entre o "estadualismo oligárquico" e o "regionalismo burocrático". **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, São Paulo, v. 27 (2005), janeiro/junho 2007.

MARX, Karl. A chamada acumulação original. *In*: MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da Economia Política. [*S. l.*], 5 maio 2016. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/marx/1867/capital/livro1/cap24/01.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

MELO, Carlos Ranulfo. A batalha pelo legislativo. **A Terra é Redonda**, [s. l.], 6 ago. 2022. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/a-batalha-pelo-legislativo/. Acesso em: 21 out. 2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Painel interativo. *In*: MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Ministério da Saúde - Covid-19 no Brasil**. Brasília (DF): Governo Federal, 2024. Atualização do painel em 25/10/2024 às 16:11:21, com dados contidos nas Secretarias Estaduais de Saúde. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 25 out. 2024.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Ordenamento territorial: uma Conceituação para o planejamento estratégico. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL – MI. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – SDR. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**: anais da Oficina para a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. 296 p.

OLIVEIRA, Francisco. A Crise da Federação: da Oligarquia à Globalização. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A Federação em perspectiva**: ensaios se-lecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

OLIVEIRA, Francisco. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos Avançados**, São Paulo, 7(18), 1993.

OREIRO, José Luis. Estratégias de desenvolvimento e a escola novo-desenvolvimentista brasileira. **Revista Cadernos de Campo (RCC)**, Araraquara (SP), n. 24, p. 13-41, janeiro/junho 2018.

ORTIZ, Renato. Globalização: notas sobre um debate. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 231-254, janeiro/abril 2009.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: Uma_ponte_para_o_futuro.pdf (mdb-rs.org.br). Acesso em: 25 de março de 2023.

PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. **Uma breve história do Brasil**. São Paulo: EditoraPlaneta do Brasil, 2010.

QUÉRCIA, Orestes (org.). **Municipalismo**. São Paulo: CEPASP, 1986.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Editora Ática, 1993.

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. *In*: REZENDE, Fernando. **O federalismo brasileiro em seu labirinto**: crise e necessidade de reformas. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador (BA): EDUFBA, 2009. 214 p.

ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso da. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. **Espaço e Economia**: Revista brasileira de geografia econômica, [s. l.], ano 9, n. 18, 2020.

RUFINO FILHO, Ednaldo Tavares. **Compras públicas em tempos de pandemia**: uma análise dos entes subnacionais estaduais e dos consórcios públicos interestaduais. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Simoni Júnior. 2023. 107 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (RS), 2023.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo**: Globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XX. 21. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2020.

SILVA, Alexandre M. A.; RESENDE, Guilherme M.; SILVEIRA NETO, Raul M. **Avaliaçãoeconômica dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO)**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1207).

SILVA, Jaqueline Vitória Santana. **A cisão da conjuntura paradiplomática brasileira durante o governo Bolsonaro**: o caso do Consórcio Nordeste (2019 - 2021). Orientador: Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão (SE), 2022.

SILVA, Luciano Pereira Duarte. **Circuito espacial produtivo do petróleo na Bacia de Santos e a economia política da Região Metropolitana da Baixada Santista**.

Orientador: Prof. Dr. Márcio Antonio Cataia. 2019. 414 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2019.

SOUZA, Angelita Matos. **Dependência e governos do PT**. 1. ed. Curitiba: Appris Editora, 2021. 163 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (org.). **Geografia**: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. cap. III.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 320 p.

TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; PAIVA, Cláudio César. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 716-735, maio/junho. 2021

VAINER, Carlos. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [*s. l.*], v. 9, n. 1, p. 9-22, maio 2007.

WINTER, Luis Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Cooperação regional, paradiplomacia e o Brasil. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 3, n. 70, p. 363-386, 2022.

ZERAOUI, Zidane. Para entender la paradiplomacia. **Desafíos**, Bogotá (Colombia), v. 28, n. 1, p. 15-34, 1° semestre 2016.