



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
CAMPUS GOVERNADOR VALADARES  
CURSO DE DIREITO**

**Letícia Alves Melo**

**FEDERALISMO REGIONAL BRASILEIRO: UM ESTUDO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA  
DA SUDENE E DO CONSÓRCIO NORDESTE**

**GOVERNADOR VALADARES**

**2023**

Letícia Alves Melo

**FEDERALISMO REGIONAL BRASILEIRO: UM ESTUDO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA  
DA SUDENE E DO CONSÓRCIO NORDESTE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado por Letícia Alves Melo ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – *campus* Governador Valadares, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Pablo Leurquin.

Governador Valadares

2023

**Letícia Alves Melo**

**FEDERALISMO REGIONAL BRASILEIRO: UM ESTUDO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA  
DA SUDENE E DO CONSÓRCIO NORDESTE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora - *campus* Governador Valadares, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Pablo Leurquin - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora – campus GV

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Luciana Tasse Ferreira

Universidade Federal de Juiz de Fora – campus GV

---

Prof. Dr. Marcelo Correa Giacomini

Universidade Federal de Juiz de Fora – campus GV

## AGRADECIMENTOS

Agradeço de início a Deus, por todo o conhecimento que esse me permitiu adquirir. Agradeço porque sei que todas as minhas conquistas foram pela permissão dEle.

Aos meus pais e familiares, por todo amor e consideração para comigo. De forma especial, aos meus pais, que não mediram esforços para com a minha educação. Obrigada por me darem a oportunidade de buscar o conhecimento, garantindo o conforto, mesmo distante.

Aos meus amigos de turma, Gabriel, Jéssica, Liesly, Lucas e Murilo, vocês fizeram a diferença na minha vida, obrigada por estarem comigo em todos os momentos e terem deixado a graduação muito mais divertida.

Ao meu orientador Pablo Leurquin, que vem me acompanhando desde o meu terceiro período, sendo uma grande referencia na minha vida acadêmica. Agradeço infinitamente pela paciência e pelo respeito para comigo, com todo certeza eu amo o Nordeste mais ainda por sua causa.

Aos meus demais professores do corpo docente do curso de Direito, agradeço por todo ensinamento.

À Universidade de Juiz de Fora - campus Governador Valadares, por me proporcionar um curso de excelência

Foram anos difíceis, que me obrigaram a me dedicar incansavelmente. Obrigada a todos que contribuiu para que meu aprendizado tenha sido completo. Só me resta agradecer e me dedicar ao máximo na minha profissão.

## RESUMO

O federalismo brasileiro, no Direito, costuma ser estudado de maneira estritamente dogmática, apresentando, recorrentemente, relações política e economicamente descontextualizadas entre União, Estados e Municípios. Além disso, costuma-se utilizar as experiências estadunidense e alemã para ilustrar o modelo brasileiro. Esses percursos não alcançam, entretanto, a complexidade dos desafios relacionados ao tema e a sua interface com a formulação de política econômicas no país. A proposta do trabalho é repensar alguns desafios jurídico-econômicos do federalismo brasileiro, a partir das estruturas do subdesenvolvimento e das desigualdades regionais, conforme a teoria de Celso Furtado. Além disso, pretende-se apresentar as contribuições da SUDENE e do Consórcio Nordeste para a consolidação do federalismo regional, em consonância às elaborações teóricas de Paulo Bonavides.

**Palavras-chave:** Federalismo brasileiro; Federalismo regional; SUDENE; Subdesenvolvimento.

## **ABSTRACT**

Brazilian federalism, in law, is usually studied in a strictly dogmatic way, recurrently presenting politically and economically decontextualized relations between the Union, States and Municipalities. Furthermore, the US and German experiences are often used to illustrate the Brazilian model. These paths do not, however, reach the complexity of the challenges related to the theme and its interface with the formulation of economic policies in the country. The purpose of this work is to rethink some legal and economic challenges of Brazilian federalism, based on the structures of underdevelopment and regional inequalities, according to Celso Furtado's theory. In addition, it is intended to present the contributions of SUDENE and the Northeast Consortium for the consolidation of regional federalism, in line with the theoretical elaborations of Paulo Bonavides.

**Keywords:** Brazilian Federalism; Regional federalism; SUDENE; Underdevelopment.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2. FEDERALISMO REGIONAL E AS CRISES DO FEDERALISMO BRASILEIRO .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Subdesenvolvimento, desigualdades regionais e federalismo.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Federalismo e crise financeira.....</b>	<b>12</b>
<b>2.3 Desafios e concertação: federalismo na pandemia .....</b>	<b>15</b>
<b>3. EXPERIÊNCIA DA SUDENE .....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 Criação da SUDENE .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2 SUDENE: crises e perspectivas .....</b>	<b>20</b>
<b>4. CONSÓRCIO NORDESTE .....</b>	<b>23</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O DESAFIO DO FEDERALISMO REGIONAL .....</b>	<b>25</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>26</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O sistema político pode ser entendido como um conjunto das instituições legais formais que regem um Governo ou um Estado. No caso do sistema federativo, houve União de vários entes que exercem a autoridade política de acordo com sua competência territorial baseado nas diretrizes da Constituição Federal vigente. Essas instituições são destinadas à constituição de um poder; à organização administrativa e ao processo político de toma de decisão. (BARCELLOS,2023, p. 276)

O sistema político do Brasil tem como característica um regime democrático, com separação dos poderes em três esferas, conforme definido pelo artigo 1º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL,1988). Com um sistema presidencialismo, com duas dimensões, tendo o Presidente da República a atribuição de Chefe de Governo e Chefe de Estado. Além disso, o Poder Legislativo bicameral, que representa o povo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal que representa os Estados e o Distrito Federal. Outra característica é o sistema eleitoral aberto e majoritário, com eleições obrigatórias e direta, que reflete no sistema multipartidário. Por fim e foco do presente trabalho, a forma de governo da república federativa, que diz respeito a alternância de poder com eleições direta nos níveis federais, estaduais e municipais. (BARCELLOS, 2023, p. 276-280)

O sistema federalista deveria adotar um equilíbrio de poder entre os entes possui, entretanto, ele tem diversos desafios institucionais na promoção da concertação política e econômica dos entes federados. Entende-se que as desigualdades regionais e seus desdobramentos políticos são alguns dos fatores que contribuem para esse arranjo. O presente trabalho sustenta que as propostas de política econômica, mas também de análise sobre seus desdobramentos, não pode ser aos entes federativos constitucionalmente estabelecidos, como se costuma fazer na pesquisa jurídica. Ressalta-se que esse tipo de esforço pode não ser suficiente para lidar com os desafios das estruturas socioeconômicas do subdesenvolvimento. O que se pretende é contribuir no entendimento de que essas unidades da federação devem ter fóruns de concertação política regional, que permitam diálogo perene entre aqueles que compõem regiões nas quais elas estão inseridas, para refletir sobre os desafios econômicos e políticos decorrentes das desigualdades regionais do país.

Ao longo da história, as crises no federalismo demonstram como existe uma fragilidade no pacto federativo brasileiro, o que afeta a relação de todos os entes da federação. A proposta não é de analisar todos as crises do federalismo do Brasil, mas pensar nas crises que acentuaram o problema da desigualdade regional brasileira, e como novos mecanismos foram criados e esquematizados para solucionar tal situação. O objetivo do trabalho é pensar como as experiências da SUDENE e do Consórcio Nordeste podem contribuir na consolidação de um federalismo regional no país. Para tanto,



ele foi dividido em três seções. Na primeira, serão apresentados os principais aspectos do federalismo no Brasil. Na segunda, serão analisadas as contribuições da SUDENE para a concertação político-econômica dos Estados que a constituem. Na terceira, será exposta sucintamente a experiência do Consórcio Nordeste durante a pandemia de Covid-19.

## **2. FEDERALISMO REGIONAL E AS CRISES DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

### **2.1 Subdesenvolvimento, desigualdades regionais e federalismo**

Para compreender melhor toda a dinâmica do processo de instauração do federalismo no Brasil, faz-se necessário uma breve contextualização sobre o federalismo no Brasil ao longo dos anos. Gustavo Cabral (2011, p. 133-146) aborda as diversas nuances do federalismo durante a República Velha, assim como analisa a ordem instaurada com o movimento de 1930 e como se deu a concretização do Estado Novo. A República Velha tinha como pilar a política do “café-com-leite” e a política “dos governadores”, os quais favoreciam os Estados Brasileiros mais ricos, em central a dobradinha São Paulo-Minas Gerais.

Em 1934, foi promulgada nova constituição no país, redigida para “organizar um regime democrático, que assegure à Nação, a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico.” Conforme o próprio preâmbulo da constituição instaurada. (BRASIL, 1934). Entretanto, essa constituição logo fora alterada, em 10 de novembro de 1937, com a justificativa de proteger o país, Getúlio Vargas dá um golpe de estado, aplicando no Brasil um regime autoritário chefiado por um civil. Neste mesmo ano, outorgou a constituição 1937 que validada seu novo governo.

O período de 1946-1964 é compreendido com um momento de equilíbrio na federação, tanto na ótica da relação entre as esferas de poder quanto na ótica da democracia. (ABRUCIO, 2005.p 12). A harmonia foi findada com a instituição do novo golpe, que modificou a estrutura da federação desde a sua instituição, marcada por atitudes autoritárias do governo central como por exemplo o decreto-lei que obrigavam os governos estaduais e municipais a se submeterem às normas de organização administrativas federais (Decreto-lei nº200, de 1967) (BRASIL, 1967b).

Paulo Bonavides (1980) afirma que o processo centralizador do país parecia ter chegado ao ápice com o Estado Novo, contudo, sua reincidência de forma mais violenta aconteceu pouco depois durante os anos da vigência do AI-5. O autor entende que nunca estivemos tão perto de institucionalizar no Brasil o Leviatã de Thomas Hobbes, visto que na visão do autor estávamos caminhando para um fortalecimento sem igual do Poder Central instaurado por uma fragilidade das instituições democrática devido à falta de transparência e corrupção generalizada, além das restrições às liberdades individuais da época.

Na crítica apontada por Paulo Bonavides, fica evidente a necessidade de um reexame do que é federação e ainda mais dos deveres do governo central com as regiões. O autor entende que a União federativa moderna está relacionada a duas faces: a autonomia, que é a face interna e a independência, que é a face externa. A soberania de cada Estado permanece juridicamente intacta, selado o compromisso da União paritária. O Estado Federal constitui fórmula vinculativa em que os laços políticos da União são apertados, têm mais força agregativa e não se desfaz de forma simples.

Paulo Bonavides (1980) distingue, ainda, as três fases do federalismo. A primeira fase é marcada pela instituição constitucional da intervenção federal e os deveres constitucionais dos Estados. Essa fase proporcionou diversos conflitos e acomodações entre os Estados-Membros e a União. A segunda fase é marcada pela súplica por parte dos Estados ao Poder Central por uma intervenção econômica. A terceira fase é apontada como a que inaugurou o fenômeno agregativo potencializado nas regiões, ou seja, uma possível inserção dentro de um novo federalismo no sistema institucional do país.

Essa nova fase do federalismo, citado por Paulo Bonavides, pode ser entendido como as bases da proposta de um federalismo regional. Ele tem como objetivo equilibrar o poder entre o Governo Central e os governos subnacionais, oferecendo benefícios e oportunidade de desenvolvimento regional, fortalecendo a democracia e preservando a diversidade cultural e regional.

Celso Furtado, no texto “Nova concepção do federalismo”, afirma que o federalismo é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a ideia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, e não na compulsão. Ele diferencia a história do federalismo na Europa e do Brasil. A primeira está ligada com busca de convivência de um grupo de nacionalidade, ligadas por vínculos históricos no quadro de uma mesma organização estatal. No Brasil, por sua vez, a formação da nacionalidade brasileira aconteceu por meio do movimento pendular de distribuição do poder político. A consciência de unidade nacional que se expande coexiste com o senso de identidade que se definiu em cada região particular por meio da história. O problema não é o choque de culturas, mas a dependência econômica de certas regiões, necessárias para que o desenvolvimento material se difunda por todo o território nacional.

Na visão de Celso Furtado (1982), o período da Era Vargas ajudou a unificar completamente o mercado interno, sendo capaz de autogerar o seu crescimento, o que até então não se conseguiu realizar. As experiências históricas do país demonstram que o processo de integração econômica de regiões de níveis distintos de desenvolvimento produz concentração de renda e riqueza.

Sobre os investimentos públicos, Celso Furtado afirma que eles tendem a seguir o padrão dos investimentos privados, com isso a economia do mercado tende também ao centralismo econômico, e só se pode reconhecer essas práticas no mercado por meio de ações políticas. Apesar de mencionar o período de Vargas e o Governo Militar, Celso Furtado deixa claro que não podemos ignorar como o

centralismo dessas épocas diluíram a ordem federativa, uma vez que o centralismo político significa prevalência do poder econômico, e, por conseguinte, a subordinação das regiões economicamente mais vulneráveis.

Entende-se que um modelo de Federalismo Regional é mais indicado para ultrapassar o Federalismo Brasileiro unitário e autoritário, uma vez que além de promover a cooperação entre os entes por meio de fóruns regionais, oportunizando as diferentes regiões dando autonomia e voz de ante de suas necessidades e preferência. Esse federalismo permite também uma maior adaptação das particularidades de cada região, levando a maior eficiência na alocação de recurso e na prestação de serviços.

Pensar em crise do pacto federativo do Brasil, nos faz refletir sobre os anos 1980, momento no qual estamos diante de uma vida política conturbada, saindo de um sistema autoritário que perpetuou por longas décadas. O novo governo democrático tinha como objetivo principal estabilizar o país e consolidar o sistema democrático. Ao mesmo tempo, estamos diante de problemas econômicos, com altos níveis de endividamento do país e com a inflação afetando profundamente a economia brasileira e estabilidade de compra dos brasileiros. (IPEA,2012).

Nelson de Souza Sampaio, no livro “A nova Constituição Brasileira de A constituição de 1988”, menciona a influência de outras constituições sobre o processo de elaboração da Constituição Cidadã, ainda mais sobre a questão do federalismo. Entretanto, vale a pena ressaltar que não podemos ignorar todo o amplo processo de discussão e elaboração da Constituição de 1988, com participação ativa de diversos setores da sociedade. A nova Constituição estabeleceu que os Estados possuem autonomia para se organizarem, enquanto cabia a União a soberania. Entretanto, esse modelo não fora colocado em prática dessa forma, no Brasil o poder central controlava as decisões das províncias, uma vez que os Estados só poderiam organizar suas próprias constituições, se respeitasse os princípios constitucionais da União.

Ainda no que diz respeito ao pacto federativo, ficou evidente a tentativa de solucionar tal crise econômica, apostando na descentralização, tanto do poder político, quanto do econômico. Surge então discussões para que com a descentralização econômica promovesse desenvolvimento local, e assim reduzir a dependência dos entes junto ao governo federal. O texto “A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro”, escrito por Gilberto Bercovici, tem como objetivo analisar como o processo de descentralização das políticas sociais aconteceu e qual sua relação com a repartição de competências federais. O estudo também analisa como a crise do Estado interfere na concretização do federalismo cooperativo previsto na constituição de 1988.

O federalismo cooperativo é um modelo no qual existe a colaboração e cooperação entre o governo central e os demais entes da federação. As entidades governamentais devem trabalhar juntas para a tomada de decisão e implantações de políticas de interesse comum. Esse federalismo busca

uma ideia de uniformidade, na tentativa de criar oportunidades iguais para todos e garantir um padrão de vida mínimo similar entre todos os Estado, além de conceder maior participação dos Estados, evoluindo para um governo de “política conjunta” (DERZI, 2018, p. 132)

O conceito de federalismo cooperativo não se confunde com o de federalismo regional. Este se refere a uma abordagem mais específica dentro de uma região, possuindo um grau de autonomia política e sobretudo administrativa. Nesse modelo, temos os governos regionais com capacidade legislativa e tomada de decisões políticas independentes e dentro da sua área de atuação, tendo cada região sua própria constituição e controle sobre os principais assuntos locais como: educação, saúde, transporte e segurança. (BONAVIDES, 1980, p. 115-126)

Diante disso, temos o federalismo cooperativo que busca a colaboração ente os diferentes níveis de governo e o federalismo regional que busca a autonomia e independência regional dentro da federação.

Gilberto Bercovici (2003) entende que, para compreender a relação entre União e entes, é importância em distinguir os termos coordenação e cooperação. O primeiro, a coordenação, é uma forma de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os entes da federação possuem algum tipo de participação. Em contrapartida, a coordenação é um mecanismo que busca o resultado comum, visando o interesse de todos, a decisão comum, que for apontada em escala federal, deve ser adaptada e executada de forma autônoma pelos entes.

Em seguida, o autor coloca em questão a descentralização que deve ser feita de forma articulada e não conflitante, caso ocorra algum desequilíbrio gerado pela descentralização, esse deve ser resolvido por meio de políticas planejadas de cooperação e coordenação entre a União e os entes federados, sempre almejando o desenvolvimento e a igualdade das condições sociais. Não como uma forma de nova centralização, mas com o objetivo de igualação.

A temática do federalismo brasileiro voltado pra ações descentralizadoras não é uma novidade, haja vista o histórico centralizador que da política do Brasil e como tal situação apenas mantém o ciclo de dependência econômica e infraestrutura dos entes e regiões a União. Com isso, vamos analisar como em situação de crises o sistema federativo comportou, tanto na crise federativa tributária e de distribuição de recursos.

## **2.2 Federalismo e crise financeira**

O federalismo fiscal atribui aos entes da federação a responsabilidade de promover direitos fundamentais, conforme determina a Constituição Federal. O objetivo é buscar uma melhor maximização da eficiência da arrecadação de recursos e melhor oferta de bens e serviço público à toda população, visando também a distribuição de renda e o crescimento econômico dos entes e

regiões. Esse modelo visa evitar desequilíbrios e a disparidade marcada no país pela intensa desigualdade social e regional.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, compete à União a arrecadação de imposto e o compartilhamento da receita entre as esferas de governo. O problema é que os gastos das esferas de governo acontecem de forma descentralizada, ou seja, os gastos dos governos estaduais ou locais pertencem a esses mesmos e não migram para o governo central.

O Estado em sua forma federativa deve buscar mecanismos para diminuir os efeitos da desigualdade econômica das regiões, sendo fruto de um fato histórico oriundo do processo de desenvolvimento industrial descoordenado e descontinuo. Dessa forma, é necessário um equilíbrio fiscal para que essa desigualdade não seja aumentada (TORRES,2009)

Em um sistema federativo fiscal, é necessário que seja definido os instrumentos de arrecadas ganhos, sendo necessário definir os critérios das competências de cada ente. Com isso, visando apenas a arrecadação eficiente, muitas vezes há uma priorização de entes mais economicamente viáveis ignorando a desigualdade regional do país. Em relação ao federalismo financeiro, esse está relacionado com a eficiência econômica e administrativa, que diz respeito ao não desperdício de recurso público, minimizando os gastos e observando as atribuições de cada ente federativo.

Em relação à forma de estrutura, o sistema financeiro determinou que o Estado possua três funções: alocativa, redistributiva e estabilizadora da econômica. Em relação a eficiência ou função alocativa, cabe ao governo dentro do seu limite territorial dividir os recursos tanto no setor público quando no privado, oferecendo bens públicos, semipúblicos ou meritórios, como rodovias e educação, para os cidadãos de acordo com suas necessidades.

Em relação à função redistributiva, cabe ao nível central União, que pode meio de políticas fiscais transferir recurso aos demais entes. Isso pode ocorrer, por exemplo, por meio de imposto de renda progressivo para financeiras ou programas assistenciais, de emprego, ou capacitação para pessoas de baixa renda. Quando essa função foi criada, se pensava em solucionar o problema de concentração de renda das camadas elevadas, entretanto, a luz de um sistema mais descentralizador que prevê o bem de todos, o objetivo dessa função é combater a miséria do país.

Em relação à função estabilizadora da economia pela política monetária, fiscal e financeira, frisa-se que ela também é voltada para uma atuação central da União, visto que a estabilização decorre de vários fatores, sejam internos ou externos e fluxo de capitais. Entretanto, apesar de ser uma atuação com enfoque no poder central, é possível concluirmos que, quando os entes da federação estão alinhados com um propósito, que seja na estabilização da economia em todo o país, ou no combate a um vírus desconhecido, o melhor caminho é sempre a cooperação e participação de todos os entes visando o bem da coletividade.

Em relação à distribuição de competências tributária, essas são determinadas pela Constituição Federal, a qual não é surpresa alguma que a União possui plena liberdade de promover alterações nos tributos de sua competência sem nenhuma aprovação ou consulta prévia, ao passo que os demais entes necessitam de que todas as suas decisões estejam nos parâmetros estabelecidos por lei federal já instituída.

Com tudo isso, percebe-se que o próprio sistema financeiro e fiscal tende a ser mais centralizador no Brasil. Isso ocorre apesar de cada ente subnacional ser responsável pela criação e elaboração de suas funções financeiras - como, por exemplo a elaboração do orçamento- ou em suas funções fiscais – como a arrecadação de impostos e taxas regionais. A maioria dos entes possui dificuldades para cumprir suas obrigações por não conseguirem suportar o endividamento iminente e certo, ou por conta de cortes de despesas visto a dependência de recursos providos pelo Governo Central. Essa situação permanece no país porque a própria União não se esforça para impedir essa constante dependência econômica, ao passo que não incentiva os governos locais e nem promove políticas e programas que levaria a um processo de descentralização de poder.

Ao analisar a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996), que desonerava o imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS) nas exportações de produtos primários e semielaborados, percebe-se essa dimensão das crises do federalismo brasileiro. A referida lei foi concebida em um contexto centralizador do governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo uma tentativa de equilibrar a balança comercial brasileira da época (BATISTA JÚNIOR, 2018, p. 166).

A Lei kandir previa que a desoneração apenas das exportações de produção semielaborados, sendo que a União “compensaria financeiramente os Estado e Distrito Federal pelas perdas da arrecadação de ICMS decorrente da revogação da Lei complementar anterior” (BRASIL, 1996a). Com isso, é evidente que com a nova lei os entes federativos sofreriam devido a perda de arrecadação, e para manter a autonomia financeira cabia à União compensar as perdas dos demais entes, que consistia nos repasses de recurso da União para os Estados e Municípios.

A maior base para o discurso da época, era a afirmativa que em um período de cinco anos os ganhos com desenvolvimento da indústria brasileira superariam o montante não tributado. Os ganhos com o desenvolvimento nunca aconteceram e nunca houve um aumento de arrecadação próximo do montante não tributado. No ano seguinte da edição da Lei Kandir, já se constatavam reclamações dos governadores em relação a insuficiência da compensação das perdas. (BATISTA JÚNIOR, 2018, p 169).

Pelo fracasso da Lei Kandir e por todos os prejuízos financeiros causados aos Estados e Municípios, foi ajuizada a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADO 25). O STF reconheceu os prejuízos causados aos entes federados, não apenas financeiro, mas também ambiental, além de reconhecer o desequilíbrio federativo causado e o prejuízo à autonomia financeira dos Estados e DF.

(ONOFRE, 2018, p. 173). O relator Gilmar Mendes, em seu voto, afirmou que a União usou e abusou do mecanismo constitucional, o que feriu gravemente o pacto federativo.

Onofre Alves Batista Júnior (2018, p.176) afirma que a Lei Kandir foi inserida em um momento de centralização, criada para atender os objetivos macroeconômicos da União. O STF, no julgamento da ADO 25, impôs um reequilíbrio federativo, antes perdido, fazendo jus a sua função de guardião do pacto federativo. Com a vigência dessa lei, só evidencia a centralização financeira e tributária do sistema brasileiro, que apesar de ser almejada por muitos ainda possui um grande caminho para seguir.

O processo de descentralização do poder vem sendo cada vez mais estudada no âmbito da política financeira e fiscal, sendo que, para Wallace Oates (1972), a descentralização traria diversas vantagens como a aproximação de subgrupos da sociedade ao consumo de bens de sua preferência; o favorecimento e surgimento de inovação de longo prazo para os governos locais visto que terão mais técnicas; além de reunirem as condições e conhecimento necessário a tomada de decisão mais transparente e com maior discricionariedade por parte dos governos e programas públicos.

Duciram Van Marsen (1991, p. 27-30) em seu texto Federalismo e Direito Econômico, aponta que a problemática no modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, em que os Estados-membros possuem menos poder em prol de uma intervenção mais forte da União, a qual além de distorcer a estrutura federal do país, acentua o contraste entre riqueza e miséria entre as regiões brasileiras. Se a estrutura do país é federativa, não cabe a União suprimir o espaço da autonomia econômica dos Estados-membros, e nem burocratizar para restringir os entes, cabe a eles a função de legislar sobre o direito econômico de acordo com suas necessidades e peculiaridades.

Tais reflexões vão de encontro com o abordado no presente trabalho, haja vista que um modelo econômico, financeiro e fiscal centralizado faz com que a participação dos demais entes da federação seja mínimo, perpetuando a concentração de poder na mão de um ente o que burocratiza ainda mais o sistema. Assim, temos um modelo fiscal que pode reiterar as desigualdades regionais, pois com a dinâmica centralizadora nem sempre os Estados e regiões conseguem agir de maneira consertada para resolver os desafios que os Estados e Municípios têm em comum.

### **2.3 Desafios e concertação: federalismo na pandemia**

Iniciada pelo surgimento do vírus SARS-CoV-2 (também chamando de “Novo coronavírus”), descoberto na cidade de Wuhan na China, uma pandemia que causou a contaminação de muitos seres humanos e consequentemente a morte de dezenas de pessoas de todo o mundo, em questão de meses. A Covid-19, como ficou popularmente conhecida, foi registrada no Brasil em março de 2020, quando os casos passaram a aumentavam rapidamente, devido a sucessivas ondas de contaminação no país,

obrigando as autoridades uma maior intervenção em relação a questão sanitária do país objetivando a preservação da vida dos brasileiros. (OPAS, 2021)

Entretanto, devido à novidade do novo vírus, à falta de informação concreta e à postura negacionista do então Presidente da República Jair Bolsonaro, em relação ao uso dos métodos científicos e os cuidados básicos para evitar a contaminação, houve diversos conflitos no país sobre a eficácia dos métodos, sobretudo, em relação a vacina descoberta. Com essa perspectiva, o pacto federativo foi colocado à prova mais uma vez. O Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal tiveram relevante protagonismo na tentativa de controlar os números de mortes e enfrentar os problemas que surgiram com decorrência desse vírus.

Como já mencionado, a Constituição de 1988 tem como um dos objetivos a redução da concentração de poder, quando instituir um federalismo como modelo de poder descentralizado, no qual esse poder político tende a buscar uma cooperação e solidariedade entre os entes. Entretanto, é sabido que na prática a transição de um pacto federativo centrípeto para um federalismo equilibrado ainda não foi possível. Isso ficou ainda mais em destaque no cenário pandêmico, que teve como uma figura importante de decisão sobre a aplicação do federalismo o Supremo Tribunal Federal. (SARLET; BARBOSA, 2022)

Com a atipicidade da crise sanitário, intensificou ainda mais a problemática de discernir o que é interesse geral ou nacional, de interesse local ou regional. Devido à falta de atuação do Governo Federal, houve necessidade de o Supremo Tribunal Federal decidir sobre a qual ente da federação cabia a atribuição da competência e com isso a tomada de decisão em determinadas situações.

Nessa perspectiva, analisando as decisões ao longo dos anos do Supremo Tribunal Federal, é possível perceber que essas são muitas vezes pautadas no princípio da simetria e apenas perpetuando a centralização do poder político na esfera federal, fazendo com que os entes federativos possuem poucas margens de inovação e atuação. (CONTINENTINO; SANTOS, 2021). Como por exemplo a ADI 6435, que resultou na inconstitucionalidade da Lei 11.259/2020 do Estado do Maranhão, em que foi determinado que a redução obrigatória e proporcional das mensalidades de ensino privado é competência exclusiva da União, não cabendo os entes legislarem sobre direito civil.

Dessa forma, mesmo diante de um Plano de Contingência da Covid-19, afastou-se a competência dos Estados demonstrando uma visão ainda muito centralizadora por parte do STF. Outrossim, a inconstitucionalidade da Lei 17.208/2020 do Estado do Ceará e a Lei 4.279/2020 do Estado da Bahia, que também versava sobre redução de mensalidade escolar, todas afastadas com uma visão mais centralizadora, voltada para a atuação suprema da União.

Apesar de muitas decisões centralizadoras, é importante ressaltar a decisão da ADPF 672, em que foi reconhecida a competência de todos os entes federativos para adotarem ações voltadas ao combate da pandemia como segue:



[...] A gravidade da emergência causada pela pandemia do Coronavírus exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizadas, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismo prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. (STF,2020, p. 7-8)

Nesse caso, o STF determinou que, em relação à saúde e à assistência pública, era competência concorrente dos entes para conduzir administrativamente e para legislar sobre a proteção e defesa da saúde. Esse entendimento permitiu, por exemplo, que os Municípios legislassem de forma complementar quando houvesse interesse local. O Governo Federal não pôde afastar as decisões dos governos estaduais, distritais e municipais em relação ao isolamento social, quarentena, suspensão das atividades de ensino, circulação de pessoas, dentre outras.

Ademais, em relação a Lei Federal 13.979/2020, que dispõe sobre a não obrigatoriedade dos entes estaduais e municipais de obediência ou autorização de determinado órgão federal para a adoção de medidas de restrição à circulação de pessoa. Sendo pauta da ADPF 770, em que o então ministro Ricardo Lewandowski relata o que se segue:

A constituição outorgou a todos os integrantes do Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governo estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo. (STF, 2021, p. 16)

Apesar dessa decisão ser descentralizadora, é importante pensarmos em todo o contexto para tal decisão, em que o Governo Federal de forma negacionista “ignorou” os métodos indicados pela Organização Mundial da Saúde, sendo essa postura do Presidente da República bastante criticada nacionalmente e internacionalmente. (ICTQ,2021) (G1,2021). Deixando margem para o questionamento se de fato a decisão do STF foi em prol da descentralização ou apenas para evitar mais ataques e revoltas contra outro poder federal.

Podemos afirmar que devido a calamidade pública vivenciada, houve uma certa mudança em relação a atuação unitária da União, pelo menos no contexto da crise da Covid-19. Visto que houve uma atuação conjunta de todos os entes da federação a fim de garantir o direito à vida de qualidade e a proteção da saúde pública.

Essa situação fez com que o próprio critério de competência fosse alterado, não sendo mais o “interesse geral e nacional” a responsabilidade da União e os “interesse regional e local” dos demais entes, percebe-se que deve prevalecer a competência daquele que melhor atua satisfatoriamente respeitando a Constituição Federal, retirando, portanto, uma visão arcaica sobre o próprio sistema federativo.

Diante de tudo isso, muito se discute sobre as ações que a União poderia ou deveria promover para solucionar os problemas que afetam a população, sendo que a promoção de investimento em infraestrutura um ponto sempre apresentado nos debates e textos jurídicos. Acontece que tal iniciativa já foi proposta a muitos anos por Celso Furtado quando esse idealizou a Superintendência Regional do Nordeste- SUDENE, mecanismo esse que será explorado na próxima sessão.

### **3. EXPERIÊNCIA DA SUDENE**

#### **3.1 Criação da SUDENE**

Celso Furtado foi responsável por diversas contribuições teóricas e práticas sob a ótica do desenvolvimento econômico e social. Idealizador da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), defendia uma abordagem alternativa do federalismo brasileiro que enfatizava o desenvolvimento industrial e a redução das desigualdades sociais.

Analisando o federalismo na sua forma instituída, Celso Furtado propôs algumas alternativas para solucionar o problema da centralização, como novas formas de articulação entre poderes central e estadual, procurando uma regionalização do poder central, o qual não seria apenas delegado, mas passaria a encarnar uma efetiva vontade regional. A fórmula a ser encontrada deveria preservar os Estados atuais e, mediante a inserção do poder regional, buscar corrigir os aspectos mais negativos das desigualdades demográficas e territoriais existentes. (FURTADO, 1959)

A descentralização regional do poder central deveria ser acompanhada de um planejamento plurianual, que permitisse compatibilizar as aspirações das distintas regiões. Só ele permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais, também ele é o único que permite introduzir a dimensão de espaço no cálculo econômico, a distribuição espacial da atividade econômica leva a conflitos entre regiões ou entre região e um órgão do poder central.

E, por último, o revigoramento do federalismo, ao lado da plena restauração da autonomia estadual e do contrapeso de um poder regional, uma vez que, somente o poder que reúne os representantes do povo de todas as regiões pode dar origem a um consenso capaz de traduzir as aspirações das regiões em uma vontade nacional.

Paulo Bonavides, no texto “O caminho para um federalismo das regiões”, enfatiza a necessidade de modificar a realidade da dependência regional do país, a fim de extinguir as disparidades regionais do Brasil. Bonavides apontou a SUDENE como uma “espécie de laboratório de iniciativas felizes” uma vez que com ela se provou a possibilidade de elaborar e planejar o desenvolvimento apesar de todo o impedimento existente. É preciso reformas constitucionais profundas que permitam criar e definir, sempre em favor das regiões, uma instância política própria, modificando assim na quarta esfera de governo dentro das dimensões federativas existentes.

No texto “Operação Nordeste” de Celso Furtado, percebe-se uma enorme preocupação com o desenvolvimento do país e principalmente sobre a desigualdade regional. A todo momento o pensamento de Celso Furtado é que a desigualdade regional, está nitidamente ligado ao desenvolvimento econômico baseado em somente um setor, o que perpetua e acentuado na região nordeste do país. Essas desigualdades regionais só poderão ser resolvidas por meio de uma unidade nacional, não uma centralização do poder nas mãos da União, mas sim um Estado que auxilie o desenvolvimento econômico, e a não dependência econômica das regiões. Diante disso, Furtado demonstra a importância de uma entidade, que em seguida seria instituída como SUDENE no Nordeste, o qual funciona como um órgão que produz mudanças na área do desenvolvimento econômico dessa região.

Diante de toda a necessidade de uma entidade para tentar resolver o problema do federalismo centralizado do Brasil e o processo de dependência e desigualdade regional, foi criada, por meio da Lei nº 3.692/59, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Ela foi sucessora do GTDN - Grupo de Estudo do Desenvolvimento do Nordeste, que tinha como secretário-executivo o nordestino Celso Furtado.

Iniciada como Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), essa autarquia tinha como objetivo um planejamento estruturado por meio de um Conselho Deliberativo cuja composição era política de todos os governadores dos Estados do Nordeste e de Minas Gerais, os representantes de todos os ministérios civis da União, do Estado Maior das Forças Armadas, dos bancos regionais de desenvolvimento, além do diretor-geral do DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas) e do diretor da Comissão do Vale do São Francisco e o diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico representado por Celso Furtado também diretor-executivo do conselho. (SUDENE- Ministério do Desenvolvimento Regional)

A composição da SUDENE permite perceber a preocupação em descentralizar o poder, chamando os representantes de diversas áreas de atuação para discutir, planejar e coordenar as ações a serem implementadas para o desenvolvimento econômico e social da região. Esse desenvolvimento seria pautado em planos diretores plurianuais seriam posteriormente transformados em Lei Federal.

Entretanto, todos os órgãos teriam que se submeter à nova instituição, fazendo com que seus programas internos fossem repassados para o Conselho que posteriormente os aprovariam.

A SUDENE tinha uma preocupação com a tomada de decisões por respaldos técnicos a Secretária Executiva, sendo a formação de pessoal especializado uma preocupação sempre presente. Essa situação, fez com que o Nordeste evoluísse no que diz respeito ao aperfeiçoamento de pessoal, na formação técnica, nos grupos de trabalhos para estudar uma situação especial. A ideia era justamente um movimento de valorização de profissional. (RÁDIO CÂMARA, 2016)

Dessa forma, surgiu um órgão que objetivava o desenvolvimento regional, de forma especializada, e para isso foi iniciada diversos estudo de cultura, abastecimento, economia local, infraestrutura, rentabilidade das áreas, estudo voltado para o processo imigratório da região, situação monetária, estudos de geologia, do clima, solo, dentro outros. O principal objetivo era conhecer a região para então melhorá-la, usando entidades e grupos diversos do sistema federativo.

A SUDENE foi criada em 1959, idealizada por Celso Furtado e contribuiu para que as ações para estimular a industrialização e o desenvolvimento sustentável fossem temas debatidos em todo o país, entretanto, a SUDENE enfrentou diversos problemas o que levou a sua extinção em 2001 durando o Governo de Fernando Henrique Cardoso. (SUDENE,2022)

A SUDENE gerou frutos na sociedade, ainda mais se pensarmos que após a sua criação outras superintendências nesse modelo foram instituídas, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) de 1960 e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) de 1967, que objetivam a promoção do desenvolvimento em outras regiões do país. (RÁDIO CÂMARA, 2016)

### **3.2 SUDENE: crises e perspectivas**

A SUDENE enfrentou diversos problemas, dentre elas a nova política de 1964, em que se foi iniciado uma transição de um órgão autônomo para uma administradora de incentivos fiscais. Nesse período todo o idealismo de um agente de desenvolvimento foi se perdendo devido às ações políticas, o objetivo se perdeu, o atraso político potencializou a pobreza econômica do Nordeste e os governadores eram apenas funcionários do Governo Central (FURTADO,1979)

O Golpe Militar de 1964 fez com que a SUDENE desistisse do seu objetivo de redução das desigualdades regionais, não sendo mais objeto de debate ou estudo. Em 2001, por causa também das alegações de que a Superintendência estava sendo palco de corrupção, o Governo Federal encerrou as atividades do órgão, com a justificativa que a essa foi ineficiente em sua missão.

Jose Raimundo Bezerra Moreira apontou que as falhas encontradas na SUDENE contribuíram para a sua ineficiência e desvio de aplicação dos recursos. De acordo com ele:

Inobservância de critérios para seleção dos projetos e liberação de recursos do Finor; Carência de pessoal responsável pela fiscalização, em face do volume de projetos aprovados; Registros desatualizados e/ou incompletos; Inexistência de programa de aperfeiçoamento dos técnicos responsáveis pela análise de projetos; Inexistência de programação das fiscalizações in loco nos projetos incentivados pelo Finor; Falta de atuação da auditoria interna da Sudene no sistema; Aplicação remota de medidas punitivas; Falta de mecanismos para apurar possíveis superfaturamentos; Inexistência de cronograma de desembolso de recursos para os projetos em implantação; Liberação de recursos a empresas inadimplentes; Existência de projetos em implantação há vários anos sem o devido aporte de recursos incentivados; Falta de adoção de providências para recuperação dos recursos aplicados em projetos mal-sucedidos, causadores de prejuízos ao Finor estimados em US\$ 532 milhões; Falta de integração entre os sistemas de controle da Sudene e do BNB (MOREIRA, 2003, p. 214).

Os problemas envolvendo a SUDENE motivaram uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que, somados aos escândalos de corrupção e às críticas dos atos ilícitos, pressionaram o Governo Federal a reformar as políticas fiscais e regionais. Com isso, Fernando Henrique Cardoso extinguiu todos os escritórios regionais da SUDENE e o Conselho Deliberativo passou a ser presidido pelo Ministro da Integração da Fazenda, passando por reformas internas na sua composição.

Anos depois, foi iniciado o processo de recriação da SUDENE, que foi retomada a necessidade de um órgão autônomo capaz de desenvolver o Nordeste, pelo Movimento Acorda Nordeste (MANO). Nessa perspectiva, alguns aspectos peculiares foram abordados na sua recriação, dentre eles o desenvolvimento de planos regionais. A SUDENE volta a realizar Planos Regionais de Desenvolvimento, e estes devem receber autorização no Congresso Nacional para que virem leis e garantem a segurança de que serão realizados efetivamente. (IPEA,2021)

A criação de comitês para entidades de crédito, sendo responsabilidade da SUDENE a análise dos investimentos destinados a SUDENE para os principais órgãos de atuação na região - BNDES, BNB, CEF, BB. Além da criação de Comitê dos órgãos federativos, com forma de unir as ideias e transformá-las em um único objetivo para atuação no mesmo sentido.

O objetivo da Nova SUDENE foi se alterando, sendo que hoje está relacionado ao planejamento Regional da qual instituição propõem um desenvolvimento sustentável do Nordeste, avaliando os impactos econômicos e sociais, trabalhando em conjuntos com o Ministério da Integração Nacional. O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), por meio das políticas para o desenvolvimento regional, se estrutura com metas sociais e econômicas que constarão nos relatórios da SUDENE. (IPEA,2021)

As diretrizes da Nova SUDENE, vão de encontro com a Lei Complementar que a cria, a qual tem como diretriz promover a competitividade sistêmica da base produtiva do Nordeste. Essa promoção acontece por meio de investimentos e incentivos à inovação. Fortalecendo a infraestrutura

e a cadeia de produção da regional, ampliando a aplicação dos recursos dos fundos de investimentos e os incentivos fiscais.

Outra diretriz é voltada para a universalização do acesso a ativos estratégicos, incentivando a qualidade de educação em todos os níveis, na tentativa de desenvolver uma população mais técnica. Além de propor soluções para a sustentabilidade regional e ao semiárido. A terceira diretriz está ligada na qualidade de gestão e técnica interna da SUDENE, garantindo a valorização da gestão e dos servidores, garantindo uma qualidade de informações de qualidade e modernização interna do ambiente de trabalho. (SUDENE,2021)

A quarta e última diretriz da SUDENE está vinculada no fortalecimento da sua imagem em todo o ambiente nacional e internacional, por meio de uma comunicação clara e transparente, mediante a fórum de discussão de ações estratégicas a respeito do desenvolvimento regional. (SUDENE,2021)

A SUDENE vem apresentando resultados positivos, como, por exemplo, o grande incentivo fiscal aos setores produtivos locais por meio da isenção do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), esse incentivo busca estimular as atividades e o desenvolvimento de todas as áreas. Os beneficiários para tal incentivo devem obedecer a diversos critérios estabelecidos pela SUDENE, que avalia a capacidade de contemplação de forma individual. (SUDENE,2018).

A atuação da SUDENE impacta sobretudo na vida da população. Por exemplo, em maio de 2023 a Superintendências divulgou resultados do projeto “Efeitos socioeconômicos do Programa Cisternas 1ª água (PC1A)”, que propõem avaliar os impactos do acesso à água de qualidade por meio de indicadores de mercado de trabalho e de saúde das pessoas. O resultado divulgado demonstrou uma redução de 29% da probabilidade de mortes e uma queda de 26% na probabilidade de internação hospital, em decorrência da diminuição das doenças que estão relacionadas ao consumo de água. (SUDENE,2023)

O resultado desse projeto demonstra a preocupação da SUDENE com o desenvolvimento sustentável de todas as áreas da sociedade, uma vez que o projeto possibilita o ensino de como preservar a qualidade de água para todas as gerações, o que conseqüentemente reflete na melhora da saúde.

A recriação da SUDENE permite à região do Nordeste um possível desenvolvimento sustentável, pautado na atuação dos entes com a superintendência, que busca focar em necessidades regionais e específicas a fim de reconhecer e amenizar as desigualdades regionais. A atuação da SUDENE vai de encontro com o Federalismo regional, que mencionamos que possui os mesmos objetivos, sendo, portanto, a SUDENE uma espécie de caminho para um Federalismo Regional de fato.

#### 4. CONSÓRCIO NORDESTE

Ainda pensando a integração de um federalismo regional descentralizado, e fazendo análise de mecanismos criados a fim de equilibrar a desigualdade regional do país temos o Consórcio Nordeste. Ele foi criado em 2019 a fim de ser um instrumento jurídico, político e econômico de integração dos Estados da Região Nordeste do Brasil, objetivando um desenvolvimento sustentável e solidário.

Ele foi criado em consonância com a Lei Federal de nº 1.107/2005, que autoriza os consórcios Públicos e pelo Decreto 6.017/2007, que estabeleceu suas normas de funcionamento, conforme se segue:

Consórcio Público, pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação, na forma da lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (BRASIL, 2007)

No entanto, há muitos problemas e desafios a serem enfrentados. Em relação aos consórcios, a maioria trata de um único setor ou problema, como saúde, educação, assistência social, meio ambiente e bacias hidrográficas. Um problema óbvio dessa predominância de especialização é a sobreposição de domínios interdependentes, já que políticas públicas carecem de interseção para o sucesso e efetividade de suas propostas. Isso porque os governos em todos os níveis estão lidando com sistemas complexos que exigem pensamento linear e, além disso, estão caminhando para a compreensão das diversas redes que conectam entidades antes isoladas. (LEURQUIN; LEMOS, 2021)

Por ser uma entidade de direito público, que congrega todos os governos estaduais do Nordeste do Brasil, cuida justamente para integrar as políticas públicas de cada estado ao desenvolvimento econômico e social de toda a região Nordeste, com objetivo de superar os preconceitos e desigualdade consolidada sobre essa região.

O principal ponto do Consórcio que devemos evidenciar é que esse órgão pretende atrair investimentos para a região, além de dar andamento dos projetos de forma integrada, sendo como uma ferramenta de gestão a disposição dos entes consorciados e como um articulador entre os Governos. Além disso, busca o compartilhamento de projetos seja na articulação com a comunidade, seja com as universidades e os organismos multilaterais nacionais estrangeiros.

A criação de consórcios dialoga com a necessidade de democratizar os debates entre os entes subnacionais frente ao poder centralizador da União, sendo um modelo de política descentralizadora,

que possibilita o aprofundar a concertação entre entes federados que possuem demandas políticas e econômicas semelhantes.

O Consórcio Nordeste, traz consigo discussão sobre o federalismo brasileiro, contribuindo para uma nova forma de enxergar o facto federativo. A sua experiência permite entender o federalismo não como um modelo centralizador e descentralizador, voltado para questões da União e entes federativos, mas como um arranjo inovador na ênfase de superação da desigualdade regional por meio da troca de conhecimento entre técnicos e políticos da região. (JUNQUEIRA; ARAÚJO; SILVA,2020)

A dimensão territorial é vista como um dificultador, visto que como o principal objetivo é atuar como articulador de pactos, essa ação é comprometida com a enorme dimensão territorial entre os grupos e governos, segundo Sergio Caetano Leite. Outro desafio mencionado pelo autor é a coordenação entre os entes, uma vez que passam a elaborar políticas públicas, ou pelo menos parte delas, em conjunto com os demais, fazendo um movimento de centralização o que vai contra a ideia de federalismo. Um outro desafio importante a ser superado é a mudança de uma lógica competitiva para uma lógica de cooperação. O Consórcio Nordeste nasce como uma tentativa de superar anos de federalismo, sendo a cada conquista um ganho para o processo de descentralização.

Em relação a resultados obtidos por causa do Consórcio Nordeste, temos as Câmaras Temáticas, que são um instrumento de gestão para a articulação de políticas conjuntas. Essas Câmaras são contempladas por órgãos deliberativos técnicos e políticos, com participação dos governadores dos Estados, sendo elas essencial para a promoção da integração dos Estados da região. Com ela, percebemos o movimento de associação horizontal, em que todos estão na mesma posição “hierárquica” no sistema federativo, aumentando o diálogo a fim de disseminar a prática de gestão e política pública. As Câmaras Temáticas, são fontes de aprendizado e inovação, para juntos evoluírem e conseqüentemente a região Nordeste, intensificando ainda mais a articulação inter-regional.

Outrossim, as compras conjuntas, são exemplos de atuação do Consórcio como articulador, tendo como objetivo uma ação coordenada e de averiguação de ganho de escala. A primeira realizada em 2019, na compra de medicamentos de baixa complexidade para o sistema público de saúde. O Consórcio coordenou e organizou a execução, lançando ata de registro de preços estimulados, dessa forma, desobrigando a realização de licitação, cabia ao estado aderir às informações conforme suas necessidades.

Percebe-se que atuação da entidade foi de estimulação, não tomando si a responsabilidade de decisão de cada região, mas buscou mecanismos para auxiliar os entes a tomarem decisões mais técnica. Essa ação foi tão positiva que foi usada no período da Pandemia do Covid-19, em que o Consórcio Nordeste foi um grande articulador entre os Estados e os fornecedores, além de promover



orientações unificadas para os membros, baseados nas evidências científicas e nas práticas de outros países.

Diante disso, a atuação do Consórcio Nordeste faz com que todos os entes do consórcio possuem as mesmas informações e oportunidades, buscando uma autonomia dos Estados e conseqüentemente uma maior autonomia da região. Esse mecanismo é um grande exemplo de tentativa de descentralizar a tomada de decisão e um grande incentivo ao federalismo regional brasileiro.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O DESAFIO DO FEDERALISMO REGIONAL**

O federalismo brasileiro ainda precisa percorrer diversos obstáculos para atender as necessidades específicas e peculiares de cada região do país. Apesar desses desafios, o presente trabalho tentou demonstrar que mesmo com um federalismo ainda centralizador podemos identificar alguns movimentos de federalismo descentralizador regional, ainda mais pensando em entidades criadas para o desenvolvimento sustentável, como a SUDENE e do Consórcio Nordeste.

A SUDENE, por meio de suas políticas e programas direcionados para o desenvolvimento do Nordeste, contribui para a promoção de um federalismo regional mais forte. Ao oferecer incentivos fiscais, crédito subsidiado e programas de infraestrutura, a SUDENE busca impulsionar o crescimento econômico e social da região Nordeste, e assim reduzindo as disparidades em relação as demais regiões.

O Consórcio Nordeste, que reúne os governadores dos nove Estados nordestinos, também desempenha um papel importante na busca por um federalismo regional mais cooperativo. Essa iniciativa permite que os Estados aliados compartilhem recursos e conhecimentos. Isso contribui para desenvolver de projetos em conjuntos que beneficiem a região na totalidade. Essa forma de cooperação intergovernamental fortalece o federalismo regional, permitindo uma ação coordenada e eficaz para enfrentar os desafios comuns.

O presente trabalho também ressalta que a superação do federalismo centralizador não está ligado apenas a criação de entidades. Longe disso, exige também a vontade política de todas as esferas de governos, cabendo a União a promoção de maior descentralização de recursos e competências, a fim de fortalecer a cooperação entre os entes federativos e garantir a participação ativa da sociedade.

A superação do federalismo centralizador é um objetivo a ser alcançado, que depende tanto dos entes da federação quanto do fortalecimento das instituições regionais, como a SUDENE, e da cooperação dos Estados e regiões, exemplificado pelo Consórcio Nordeste. Apenas por meio dos esforços conjuntos será possível alcançar uma distribuição mais equânime de recursos e oportunidades, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável para todo o país.

## 6. REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. A crise da federação no Brasil. Ensaios, FEE, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.

ALBUQUERQUE, Teresa Helena Cicco. A ação da Sudene para o Desenvolvimento Regional. Brasília: Minter, 1977.

ALVES, demais; Francisco Antônio. Planejamento tributário e análise dos incentivos fiscais da Sudene em uma empresa de fruticultura localizada em Mossoró/RN. Disponível em: <file:///C:/Users/letic/Downloads/ali,+6-+V7N2+6606+ALVES+et+al+xED.pdf>

ARAÚJO, W. F. G.; CORREA, I. M.; SILVA, F. A. R. Descentralização e federalismo fiscal: algumas considerações sobre o âmbito intramunicipal. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD. Anais... 2003. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2003/GPG/2003\\_GPG1346.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/GPG/2003_GPG1346.pdf) >.

AQUINO, Laura Chistina Mello. SUDENE: A utopia de Celso Furtado. TCC 2004. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7418/1/arquivo7748\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7418/1/arquivo7748_1.pdf)

BARCELLOS, Ana Paula. Curso de Direito Constitucional. 5ª edição, rev.atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: a Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 217, p. 157-180, jan./mar. 2018. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p157](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p157)>.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 3.692, de 15 de Dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Rio de Janeiro: 1959.

BRASIL. Constituição de 1934. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: 1934. Revogada.

BROM, F.; GRIN, E. Cooperação Federativa interestadual no Brasil: o caso do Consórcio do Nordeste. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/pibic\\_-\\_consorcio\\_nordeste.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/pibic_-_consorcio_nordeste.pdf).

CABRAL, Gustav César Machado. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no estado novo. Revista de informação legislativa, v. 48, n. 189, p. 133-146, jan./mar. 2011. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242865> >.

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. A Extinção da Sudene: Um Marco das Transformações na Política de Desenvolvimento Regional no Brasil. 2006. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas - SP.

CAVALCANTE, J. B.; FEITOSA, C. O. J. A importância da Sudene para o desenvolvimento regional brasileiro. 17/06/2019. Revista Política e Planejamento Regional- ISSN 2358-4556. Disponível em:

< <https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/A-importancia-da-SUDENE-para>

CLEMENTINO, Maria do Livramento Mirado. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_regional/191227\\_brua\\_21\\_opiniaol](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/191227_brua_21_opiniaol)

COLOMBO. Lucileia Aparecida. Quando as janelas estão abertas: capacidade institucional da Sudene, Sudeco e Sudam na elaboração dos planos de desenvolvimento. 2021. IPEA. Disponível em < [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10651/1/td\\_2665.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10651/1/td_2665.pdf) >

CONTINENTINO; SANTOS. Marcelo Casseb; Anna Gabriella Oliveira. A pandemia da COVID-19 e seu impacto no conceito de federalismo na Constituição do Brasil. Belo Horizonte, 2022. Editora Arraes. Pandemia na Covid-19 e Federação Brasileira. Páginas 23- 36.

CONSÓRCIO NORDESTE. Resolução nº 06/2020, de 31 de março de 2020. Disponível em: < <https://www.saude.se.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/CONSORCIO-NORDESTE.pdf> >

DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, liberdade e direitos fundamentais. Publicado na Revista Estudos Institucionais, volume 4, 2018. Páginas 118-156.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional. Nova econ.: Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, set. 2009. Disponível em: Acesso em: 16 de março de 2018.

DIAP. O que é o como é constituído o Sistema Político Brasileiro? 2016. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/voce-sabia/86903-o-que-e-e-como-e-constituído-o-sistema-político-brasileiro>.

ENAP. Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil. Brasília-2017. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf> >

FARENA, Duciran Van Marsen. Federalismo e direito econômico. Revista Inf. Legislativa. Brasília. Edição 28. N 111. Publicação jul/set. 1991. Páginas 21- 40

FURTADO, Celso. A operação Nordeste. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959a.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959b.

FURTADO, Celso. O Nordeste e a Saga da Sudene: (1958-1964). Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

FURTADO, Celso. Raízes do Subdesenvolvimento. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 2ª ed. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1920.

GODÓI, José Henrique Artigas de. Os Nordestes de Freyre e Furtado. Florianópolis: Política & Sociedade, v. 12, n. 24, p. 61-88, mai./ago. 2013. Disponível em: Acesso em: 02 de abril de 2018.

GOMES, Caroline Pereira. As políticas da nova Sudene e as suas contribuições para o desenvolvimento no Nordeste. TCC 20. Disponível em: [file:///C:/Users/letic/Downloads/Desenvolvimento%20regional%20no%20Brasil\\_pol%C3%ADticas,%20estrat%C3%A9gias%20e%20perspecti%20.pdf](file:///C:/Users/letic/Downloads/Desenvolvimento%20regional%20no%20Brasil_pol%C3%ADticas,%20estrat%C3%A9gias%20e%20perspecti%20.pdf).

G1. Bolsonaro é alvo de críticas em debate no Parlamento Europeu da pandemia na América Latina. 29/04/2021. Acesso em: 01/07/2023. Disponível em: < <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/04/29/bolsonaro-e-alvo-de-criticas-em-debate-no-parlamento-europeu-da-pandemia-na-america-latina.ghtml> >

História das políticas regionais no Brasil. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10276/1/HistoriaPolitRegionoBrasil.pdf>.

ICTQ. Presidente da Anvisa critica postura de Bolsonaro na pandemia. 12/05/2021. Acesso em: 30/06/2022. Disponível em: < <https://ictq.com.br/politica-farmaceutica/2882-presidente-da-anvisa-critica-postura-de-bolsonaro-na-pandemia> >

IPEA. Anos 1980, década perdida ou ganha. Revista de informação e debates. 2012. Ano 9. Edição 72- 15/06/2012. Disponível em: < [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2759:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28) >

JUNQUEIRA, Cairo; ARAÚJO, Ian Filipe; SILVA, Jaqueline Victória. O Consórcio Nordeste e a internacionalização dos governos estaduais em meio à pandemia de COVID-19. Internacionalização Descentralizada em Foco, 13 jul. 2020. Disponível em: <https://www.ideal-ufpb.com/artigo-consorcio-nordeste-covid19>.

LEURQUIN; LEMOS. Pablo. Tayara Talita. O Consórcio Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos pandêmicos. Belo Horizonte, 2022. Editora Arraes. Pandemia na Covid-19 e Federação Brasileira. Páginas 71-84.

MOREIRA, Cláudia Cristina Pacheco. A extinção da Sudam e da Sudene. Brasília: Revista de Informação Legislativa. A. 40, n. 157, jan./mar. 2003. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf\\_157/RIL157-10.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_157/RIL157-10.pdf). Acesso em: 18 de maio de 2018.

MOREIRA, José Raimundo Bezerra. O Finor e o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003

OATES, Wallace E. Fiscal Federalism. New York; Jovanovich, 1972.

OPAS. Organização Pan- Americana de Saúde. Histórico da pandemia de Covid-19. Disponível em: < <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19> >

RÁDIO CÂMARA. Especial Sudam/ Sudeco/ Sudene- Conheça a história das três Superintendências (6'19"). 09/10/2006. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/radio/programas/276308-especial-sudam-sudeco-sudene-conheca-a-historia-das-tres-superintencias-6-19/> >

SARLET Info Wolfgang; BARBOSA, Jeferson Ferreira. O combate à Covid-19 e o papel do Supremo Tribunal Federal: entre direito à saúde e conflitos federativos. 26/01/2022. Disponível em: < [file:///C:/Users/letic/Downloads/Artigo02-RevistaSuprema\\_v2n1-vdigital.pdf](file:///C:/Users/letic/Downloads/Artigo02-RevistaSuprema_v2n1-vdigital.pdf) >

SOUZA, CASTRO; Karla Cristina Silva Sousa. Alda Maria Duarte Araújo. Federalismo cooperativo e plano de ações articuladas (PAR)- Algumas aproximações teóricas. Aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v 25, p 874-897- 2017. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/pn35t7yjws3FQms75Bh7BDB/?lang=pt&format=pdf> >

SOUZA, Nelson Mello e. O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações críticas. Rev. Adm. Pública: Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1671-1720, dez. 2012. Disponível em: Acesso em: 30 de março de 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura. Porto Alegre: Sociologias. N. 16, jul-dez 2006, p 20-45. Disponível em: Acesso em: 20 de outubro de 2018.

SUDENE. Nordeste em Números 2015. Recife: SUDENE/GAB/ASCOM. 2016. Disponível em: Acesso em: 18 de outubro de 2018.

SUDENE. 2018. Disponível em: Acesso em 24 de maio de 2018.

SUDENE, Ministério do Desenvolvimento Regional. Sudene divulga resultados do Programa Cisternas 1ª água. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/noticias/sudene-divulga-resultados-do-programa-cisternas-1a-agua>.

SUDENE. Ministério do Desenvolvimento do Nordeste. Sudene completa 63 anos de existência. 16/12/2022. Disponível em: < <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/noticias/sudene-completa-63-anos-de-existencia> 1 >

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de descumprimento de preceito fundamental- ADPF 672. 8/04/2020. Disponível em < <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf> >

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de descumprimento de preceito fundamental- ADPF 770. 24/02/2021. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755275114> >

TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro e Tributário. 19ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2009.