

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

GABRIEL AUGUSTO RODRIGUES MOURA

SUDENE E CONSÓRCIO NORDESTE:

Duas dinâmicas do federalismo brasileiro na perspectiva de Celso Furtado

Governador Valadares

2024

GABRIEL AUGUSTO RODRIGUES MOURA

SUDENE E CONSÓRCIO NORDESTE:

Duas dinâmicas do federalismo brasileiro na perspectiva de Celso Furtado

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito sob orientação do Prof. André Drumond Mello Silva.

**Governador Valadares
2024**

FOLHA DE APROVAÇÃO**GABRIEL AUGUSTO RODRIGUES MOURA****SUDENE E CONSÓRCIO NORDESTE:**

Duas dinâmicas do federalismo brasileiro na perspectiva de Celso Furtado

Trabalho de conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof. André Drumond Mello Silva
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/GV

Prof. Tayara Talita Lemos
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/GV

Prof. Pablo Leurquin
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/GV

PARECER DA BANCA

 APROVADO REPROVADO

Governador Valadares, de de 2024.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão a todas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho, tornando possível a conclusão desta etapa acadêmica. Primeiramente, agradeço ao meu orientador, André Drumond Mello Silva, cuja orientação, conhecimento e apoio foram fundamentais ao longo de todo o processo. Suas sugestões valiosas e dedicação foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço também ao professor Pablo Leurquin, cujas aulas sobre direito econômico alimentaram minha compreensão sobre o tema abordado, fornecendo uma base sólida para a elaboração deste trabalho. Gostaria de agradecer aos meus pais, Gilmar Rodrigues Alves e Mirian Rodrigues Moura Alves, meu profundo agradecimento por seu constante encorajamento e apoio emocional. A presença de vocês e compreensão foram essenciais para enfrentar os desafios dessa jornada acadêmica.

Aos meus amigos: Jéssica, Letícia, Liesly, Lucas e Murilo que compartilharam conhecimentos e experiências, contribuindo para o enriquecimento deste estudo, agradeço sinceramente.

Por fim, dedico este trabalho à minha família, cujo apoio incondicional e sacrifícios fizeram possível a minha jornada acadêmica. Este é um tributo ao amor e confiança que sempre depositaram em mim.

Obrigado a todos que, de alguma forma, fizeram parte dessa trajetória. Este trabalho não seria possível sem a colaboração e apoio de cada um de vocês.

RESUMO

O estudo aborda duas importantes dinâmicas do federalismo brasileiro voltadas para o desenvolvimento do Nordeste: a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e o Consórcio Nordeste, ambas analisadas à luz das ideias do economista Celso Furtado. A SUDENE, criada em 1959, representa uma tentativa federal de superar as desigualdades regionais por meio de ações coordenadas. Já o Consórcio Nordeste, mais recente, reflete uma abordagem descentralizada e cooperativa para enfrentar os desafios regionais. A pesquisa traça paralelos entre as visões de Furtado e as práticas dessas instituições, discutindo o impacto de suas políticas no desenvolvimento socioeconômico da região. Conclui-se que, apesar das diferenças em suas abordagens e contextos históricos, ambas as iniciativas compartilham o objetivo de promover o crescimento equitativo e sustentável no Nordeste, com destaque para a adaptação das estratégias regionais ao longo do tempo.

Palavras-chave: SUDENE. Consórcio Nordeste. Federalismo brasileiro. Desenvolvimento regional. Celso Furtado. Desigualdades regionais. Políticas públicas. Nordeste. Cooperação Intergovernamental. Sustentabilidade.

ABSTRACT

This study examines two key dynamics of Brazilian federalism aimed at the development of the Northeast region: the Superintendency for the Development of the Northeast (SUDENE) and the Northeast Consortium, both analyzed through the lens of economist Celso Furtado's ideas. SUDENE, established in 1959, represents a federal effort to overcome regional inequalities through coordinated actions. In contrast, the Northeast Consortium is a more recent, decentralized, and cooperative approach to addressing regional challenges. The research draws parallels between Furtado's vision and the practices of these institutions, discussing the impact of their policies on the region's socioeconomic development. It concludes that, despite differences in their approaches and historical contexts, both initiatives share the goal of promoting equitable and sustainable growth in the Northeast, highlighting the adaptability of regional strategies over time.

Keywords: SUDENE. Northeast Consortium. Brazilian federalism. Regional development. Celso Furtado. Regional inequalities. Public policies. Northeast Brazil. Intergovernmental cooperation. Sustainability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I: CELSO FURTADO E A ECONOMIA POLÍTICA DO SUBDESENVOLVIMENTO.....	8
Introdução:.....	8
I. 1 A TEORIA DO SUBDESENVOLVIMENTO.....	9
I. 2 A INTERDEPENDÊNCIA ENTRE ECONOMIA E POLÍTICA.....	10
CAPÍTULO II: SUDENE.....	13
Introdução:.....	13
II. 1 A ECONOMIA NORDESTINA PRÉ-SUDENE:.....	13
II. 2 A QUEDA DA EXPORTAÇÃO NORDESTINA.....	16
II. 3 GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN).....	17
II. 4 SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE): O PLANO DE AÇÃO.....	20
CAPÍTULO III: CONSÓRCIO NORDESTE.....	25
Introdução:.....	25
III. 1 O SURGIMENTO DO CONSÓRCIO NORDESTE.....	25
III. 2 A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	28
III. 3 ESTRUTURA DO CONSÓRCIO NORDESTE.....	30
III. 4 DESAFIOS DO CONSÓRCIO NORDESTE.....	31
CONCLUSÃO.....	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	34

INTRODUÇÃO

O sistema federativo brasileiro é marcado por distintas iniciativas e estratégias para enfrentar as disparidades regionais, onde destacam-se duas dinâmicas que ecoam as nuances do desenvolvimento nordestino: a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e o Consórcio Nordeste. Celso Furtado, economista brasileiro cujo pensamento foi profundamente moldado pela observação das assimetrias regionais, oferece uma lente perspicaz para compreendermos as raízes dessas iniciativas.

Ao lançarmos nosso olhar sobre a SUDENE, é inevitável remontar à época em que Furtado, em suas análises, destacava a necessidade de ações coordenadas para superar as desigualdades constitutivas do Brasil. A criação da SUDENE, em 1959, materializa esse anseio, representando um esforço federal para canalizar recursos e promover o desenvolvimento regional.

Contudo, o panorama evoluiu, e atualmente o Consórcio Nordeste desponta como uma abordagem contemporânea, refletindo uma dinâmica mais descentralizada e cooperativa. A visão de Furtado, que enxergava a necessidade de políticas regionalizadas e integradas, ecoa nas iniciativas do consórcio, que busca articular estratégias conjuntas para enfrentar desafios comuns.

Esta pesquisa propõe-se a explorar a trajetória histórica, os objetivos e os resultados dessas duas dinâmicas, traçando paralelos entre a visão furtadiana e as práticas efetivas adotadas. Ao examinar o legado da SUDENE e os contornos emergentes do Consórcio Nordeste, foi-nos dado não apenas compreender as particularidades de cada abordagem, mas também capturar as mudanças no federalismo brasileiro e seu impacto na construção de um Nordeste mais resiliente e dinâmico.

Dessa forma, este estudo visa não apenas analisar, mas também contextualizar as dinâmicas da SUDENE e do Consórcio Nordeste à luz do pensamento de Celso Furtado, proporcionando apontamentos valiosos para o entendimento das políticas de desenvolvimento regional no Brasil.

CAPÍTULO I: CELSO FURTADO E A ECONOMIA POLÍTICA DO SUBDESENVOLVIMENTO

Introdução:

Celso Furtado é uma figura seminal na história do pensamento econômico brasileiro e latino-americano. Seu trabalho oferece uma análise profunda e crítica das causas e consequências do subdesenvolvimento, uma condição que ele argumenta ser profundamente enraizado nas estruturas econômicas e sociais das economias periféricas.

A obra de Furtado é vasta e abrange uma série de temas, desde a história econômica do Brasil até o planejamento econômico e a teoria do subdesenvolvimento. Seus principais trabalhos, como "Formação Econômica do Brasil" (1959) e "A Economia Latino-Americana" (1969), oferecem uma visão ampla das dinâmicas econômicas que moldaram a região. Além de seu trabalho acadêmico, Furtado também teve uma carreira política significativa, servindo como Ministro do Planejamento e como embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia.

O pensamento furtadiano foi profundamente moldado por sua experiência na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), onde colaborou com economistas como Raúl Prebisch. A partir de suas análises, Furtado desenvolveu uma teoria do subdesenvolvimento que não apenas explica a situação econômica das regiões periféricas, mas também propõe caminhos para a superação dessa condição.

Neste capítulo, serão exploradas as bases teóricas do pensamento de Furtado, com ênfase na inter-relação entre economia e política em suas análises. A partir de suas obras principais, como "A pré-revolução brasileira" e "Formação Econômica do Brasil", será discutido como Furtado viu o desenvolvimento econômico como um processo intrinsecamente ligado à formação de uma democracia inclusiva e às reformas estruturais necessárias para romper com o ciclo de subdesenvolvimento.

I. 1 A TEORIA DO SUBDESENVOLVIMENTO

A teoria do subdesenvolvimento, conforme elaborada por Celso Furtado, é um dos pilares do pensamento econômico latino-americano e se destaca por sua análise profunda das estruturas econômicas, políticas e sociais que perpetuam as desigualdades nas regiões periféricas, particularmente na América Latina.

Raúl Prebisch, um dos economistas mais influentes do século XX na América Latina, é reconhecido como o principal teórico da Cepal. Em seu livro *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*, Prebisch desenvolveu a teoria da deterioração dos termos de troca, que sustenta que os países periféricos enfrentam uma tendência de longo prazo à deterioração dos preços de suas exportações de produtos primários em comparação com os preços das importações de produtos manufaturados provenientes dos países centrais. Essa tendência, segundo Prebisch, resulta em um fluxo contínuo de riqueza das economias periféricas para as centrais, exacerbando a dependência econômica e o subdesenvolvimento das primeiras.

Prebisch argumenta que essa dinâmica econômica cria um sistema global estruturado de maneira desigual, onde as economias centrais se beneficiam da industrialização e do progresso técnico, enquanto as economias periféricas permanecem presas à exportação de produtos de baixo valor agregado. Essa relação de troca desigual impede o desenvolvimento autônomo das economias periféricas, limitando sua capacidade de industrialização e inovação tecnológica. Como resultado, as economias periféricas continuam a depender de um modelo econômico baseado em exportações primárias, o que as torna vulneráveis às flutuações do mercado internacional e perpetua sua condição de subdesenvolvimento.

Celso Furtado adota e expande as ideias de Raúl Prebisch, aplicando-as ao contexto brasileiro e latino-americano com uma perspectiva mais ampla e integrando-as em uma análise multidimensional do subdesenvolvimento. Em sua obra *Formação Econômica do Brasil*, Furtado argumenta que o subdesenvolvimento é uma condição estrutural, profundamente enraizada nas relações históricas e econômicas estabelecidas durante o período colonial e que continuam a influenciar as dinâmicas econômicas contemporâneas.

Para o autor, o subdesenvolvimento não deve ser entendido como uma etapa inferior no processo linear de desenvolvimento, mas sim como uma condição específica que reflete a inserção subordinada das economias periféricas no sistema capitalista global. Ele enfatiza que o subdesenvolvimento é perpetuado por estruturas econômicas, políticas e sociais que reproduzem a dependência e a desigualdade. Essas estruturas, em grande parte, são resultado

de um processo histórico de exploração e concentração de poder econômico e político nas mãos de uma elite privilegiada, tanto nacional quanto internacional.

Furtado também aprofunda a análise da relação centro-periferia ao discutir como essas dinâmicas se manifestam internamente no Brasil. Ele observa que o país apresenta uma grande diversidade regional, com o sul e sudeste mais industrializados e desenvolvidos, enquanto o nordeste permanece agrário e subdesenvolvido. Constituída historicamente, essa desigualdade interna é vista por Furtado como uma manifestação do modelo centro-periferia em escala nacional, onde as regiões periféricas do país são exploradas em benefício das regiões centrais, aspecto que, como veremos mais à frente, seria abordado através do conceito de “heterogeneidade estrutural”.

Na obra, *O mito do desenvolvimento econômico*, Furtado esclarece que a superação do subdesenvolvimento exige uma ruptura com as estruturas existentes e a implementação de políticas que promovam a industrialização, a diversificação econômica e a redistribuição de renda. Ele defende um papel ativo do Estado no planejamento econômico e na promoção de reformas estruturais, como a reforma agrária e a expansão da educação e saúde públicas, que são essenciais para criar as condições para o desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Além disso, Furtado ressalta a importância da integração regional na América Latina como uma estratégia para fortalecer as economias periféricas e reduzir sua dependência das economias centrais. Ele vê a cooperação econômica entre os países latino-americanos como uma maneira de aumentar a capacidade de barganha da região no cenário internacional e de promover um desenvolvimento mais equilibrado e autônomo.

Contudo, o autor critica as abordagens de desenvolvimento que ignoram as especificidades das economias periféricas e que tentam aplicar modelos econômicos importados das economias centrais sem considerar as realidades locais. Ele argumenta que tais abordagens tendem a falhar porque não conseguem lidar com as condições estruturais que perpetuam o subdesenvolvimento. Em vez disso, ele propõe um modelo de desenvolvimento que seja adaptado às necessidades e condições das economias periféricas, enfatizando a importância do planejamento estatal e da participação popular no processo de desenvolvimento (FURTADO,1974).

I. 2 A INTERDEPENDÊNCIA ENTRE ECONOMIA E POLÍTICA

Em sua obra "*A Pré-Revolução Brasileira*", Furtado discute como a construção de uma democracia robusta depende de condições econômicas que permitam a inclusão social e a

participação cidadã. Ele argumenta que uma sociedade profundamente desigual, onde a riqueza e o poder estão concentrados nas mãos de poucos, não pode sustentar uma democracia verdadeira (FURTADO, 1962). Nesse sentido, o desenvolvimento econômico não é apenas um objetivo em si, mas uma condição necessária para a construção de uma democracia sólida e inclusiva.

Para Furtado, a economia não pode ser compreendida isoladamente dos processos políticos, e qualquer tentativa de desenvolvimento econômico que ignore o contexto político está fadada ao fracasso. Essa interconexão entre as esferas econômica e política é central para entender as propostas de Furtado para a superação do subdesenvolvimento na América Latina, particularmente no Brasil.

O autor defende que o subdesenvolvimento é mantido por uma estrutura de poder que favorece a elite econômica e política, perpetuando a concentração de renda e a exclusão social. Ele aponta que, nas sociedades subdesenvolvidas, o poder político está frequentemente alinhado com interesses econômicos dominantes, o que impede a implementação de políticas públicas que poderiam promover a redistribuição de renda e o desenvolvimento social. Assim, para que ocorra o desenvolvimento, é necessário romper essa aliança entre poder político e econômico, criando formas de organização social que permitam a participação popular e a democratização das decisões econômicas

Portanto, o Estado desempenha um papel central na promoção do desenvolvimento econômico e na construção da democracia. Ele critica a visão neoliberal que defende a minimização do papel do Estado na economia, argumentando que, nas sociedades subdesenvolvidas, o Estado é o único agente capaz de coordenar e implementar políticas que promovam o desenvolvimento econômico de forma equitativa (FURTADO, 1974). Furtado vê o Estado como um mediador que deve garantir que os recursos econômicos sejam usados para o bem-estar coletivo e não apenas para o benefício de uma elite privilegiada.

Nesse sentido, Furtado não separa o desenvolvimento econômico do desenvolvimento político. Ele entende que o fortalecimento da democracia é tanto uma condição quanto um objetivo do desenvolvimento. Isso significa que o desenvolvimento não pode ser medido apenas em termos de crescimento econômico, mas deve incluir também a expansão das liberdades, o aumento da participação cidadã e a consolidação das instituições democráticas.

Outro ponto central na relação entre economia e política no pensamento de Furtado é a necessidade de criação de centros de decisão autônomos, capazes de enfrentar os desafios do subdesenvolvimento. Ele defende a descentralização do poder e a criação de instâncias de decisão local que possam responder às necessidades específicas de cada região. Furtado vê

nisso uma forma de democratizar o desenvolvimento, permitindo que as populações locais tenham voz nas decisões que afetam suas vidas (FURTADO, 1974).

A interdependência entre economia e política, tal como concebida por Celso Furtado, oferece uma perspectiva rica e complexa sobre o desenvolvimento. Para Furtado, o subdesenvolvimento não é apenas uma questão de escassez de recursos ou de atraso tecnológico, mas um problema profundamente enraizado nas estruturas de poder que moldam a sociedade. Sua abordagem integrada desafia as dicotomias tradicionais entre economia e política, propondo que o verdadeiro desenvolvimento só pode ser alcançado através de uma transformação simultânea dessas duas esferas.

Esse entendimento abre caminho para uma análise mais profunda das políticas de desenvolvimento implementadas no Brasil, especialmente no Nordeste, e oferece uma base teórica sólida para discutir as iniciativas que buscam promover o desenvolvimento econômico e a justiça social na região.

CAPÍTULO II: SUDENE

Introdução:

Este capítulo visa apresentar o contexto histórico de criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). De acordo com Celso Furtado, o nordeste brasileiro periodicamente era tomado por grandes secas – chamadas “secas plurianuais”. Nos anos de 1952 e 1958, o nordeste brasileiro foi sobremaneira afetado por tais eventos, evidenciando a necessidade de criar condições para se lidar com as condições climáticas nordestinas. As duas episódicas secas fizeram com que fosse necessário o socorro financeiro e hídrico para a região. Ainda segundo Furtado, em seu livro *A luta pelo nordeste e a estratégia da Sudene*¹ reflete sobre os péssimos resultados alcançados em relação ao desenvolvimento nordestino, bem como o questionamento da real motivação das instituições já estabelecidas.

O autor aponta que a questão hídrica do nordeste brasileiro vai além das situações climáticas, tratando-se de um fenômeno histórico e social, profundamente enraizado. Furtado destaca que a seca tem sido usada como justificativa para a manutenção de um estado de atraso econômico e social na região, perpetuando estruturas de poder e dependência. Ainda segundo o autor, as políticas de combate à seca frequentemente focaram em medidas emergenciais e paliativas, como construção de açudes e frentes de trabalho temporárias, sem enfrentar as causas estruturais da desigualdade no Nordeste.

Nesse contexto de calamidade pública devido às secas, juntamente com a política envolvendo oligarquias predominantes na região, tem lugar a criação da SUDENE, com objetivo de redução da desigualdade no nordeste brasileiro e integração com o restante do Brasil. Nas próximas seções serão abordados os aspectos de criação da SUDENE, seus objetivos econômicos, sua estrutura jurídica e sua finalidade social.

II. 1 A ECONOMIA NORDESTINA PRÉ-SUDENE:

Antes de adentrar nos aspectos da economia nordestina pré-sudene, Celso Furtado inicia sua análise sobre o nordeste brasileiro, baseando-se no conceito denominado como “heterogeneidade estrutural”. Em seu livro *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*², o autor

¹ FURTADO, Celso, *O nordeste e a saga da Sudene*, 1962, pág. 2

² FURTADO, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*

se refere às disparidades econômicas e sociais que existem dentro de um mesmo país e região, resultantes de diferentes níveis de desenvolvimento em setores específicos da economia.

Para Furtado, a heterogeneidade estrutural é vista como um obstáculo ao desenvolvimento sustentável, pois setores mais dinâmicos se expandem e crescem economicamente favorecidos pela presença e relação com regiões menos desenvolvidas. O autor argumenta que as economias em desenvolvimento frequentemente exibem uma estrutura caracterizada por desequilíbrios, com setores modernos e dinâmicos, coexistindo ao lado de setores tradicionais e estagnados.

A economia nordestina no início do século XVI girava em torno da exportação de seu principal produto: a cana de açúcar. Segundo Furtado, em *A fantasia desfeita*³, o litoral nordestino era privilegiado por suas terras úmidas, favorecendo a canavieira. Em contrapartida, o cenário econômico do centro-sul nordestino fundamentava-se na economia de subsistência.

Historicamente, dois cenários econômicos se delineiam na região nordestina: uma expressiva produção exportadora no litoral e uma economia de subsistência no centro-sul. Segundo Furtado, todos os processos vivenciados pelo setor exportador, seja com benefícios econômicos ou não, refletiam-se no denominado “subsistema periférico”⁴ do interior.

A título de exemplo, as empresas exportadoras estavam frequentemente sujeitas às oscilações do mercado externo, e, em momentos de crise, encontravam-se em déficit econômico, resultando no abandono da mão de obra não escrava, a qual migrava para a região interiorana.

Desta forma, houve alteração na centralização da exportação do açúcar para a exploração no interior do Nordeste brasileiro. A mudança no cenário econômico nordestino trouxe consigo uma concepção diferente para os colonizadores no início do século XVIII. Segundo o autor, o clima da região interiorana apresentava grandes desafios. A estação seca se prolonga por meses, variando em sua duração. Isso ocasiona grande empobrecimento do solo nordestino, uma vez que a evaporação, juntamente com a interrupção da cobertura vegetal, diminui de forma abrupta a possibilidade de utilização do solo na produção agrícola.

³ FURTADO, *Obra autobiográfica*

⁴ Segundo Furtado, o desenvolvimento econômico não ocorre de maneira homogênea em todas as regiões, resultando em uma divisão entre as áreas centrais, mais desenvolvidas, e as áreas periféricas, menos desenvolvidas. As regiões centrais geralmente se beneficiam de maior industrialização, infraestrutura avançada, acesso a recursos financeiros e tecnológicos, enquanto as regiões periféricas enfrentam carências nessas áreas.

Assim, a instabilidade na economia exportadora exigiu novos ajustes na região nordestina. O movimento para o interior foi viabilizado pela pecuária. Segundo Furtado (1989):

Dessa forma, a ocupação do semiárido fez-se com pequeno esforço financeiro e centrou-se desde o início na pecuária extensiva. Esta, em vez de ser simples complemento da atividade agrícola, constituiu desde o início base da organização socioeconômica. (FURTADO, 1989: 19-20)

A pecuária favoreceu significativamente a exploração no interior, uma vez que, quanto mais crescia o gado, maior era a necessidade de buscar terras que o comportassem. Além disso, segundo o autor, a criação de gado contribuía para o abastecimento tanto de carne quanto de tração animal para o litoral exportador nordestino.

Todo o cenário proposto de deslocamento para o interior foi possível somente pela instabilidade econômica do modelo de exportação no litoral nordestino. Este fato atrelado à realidade de que mesmo a população interiorana fosse dedicada à agricultura. Furtado explica que parte do atraso se deve à coexistência de dois sistemas sociais e econômicos na mesma região. Um desses sistemas é avançado e dinâmico, vinculado à exportação e à demanda externa, enquanto o outro está em um estado de relativo atraso, dependente do primeiro.

Segundo Furtado (1989):

As técnicas agrícolas eram em parte herança das populações indígenas e em parte derivadas das práticas de manejo de recursos na região úmida ecologicamente distinta. (FURTADO, 1989: 22)

Outro economista que reafirma a defasagem no desenvolvimento de tecnologia para a produção de açúcar é Nathaniel H. Leff. Em seu livro *Desenvolvimento Econômico e Desigualdade Regional: Origens do Caso Brasileiro*⁵, o autor introduz a ideia de que o Nordeste brasileiro demorou cerca de duas décadas em comparação com Cuba e a Louisiana no processo de moagem e na conversão da força hidráulica para o vapor.

O autor também examina as razões por trás dessa defasagem, incluindo fatores econômicos, políticos e sociais que contribuíram para a implementação tardia de avanços tecnológicos na produção de açúcar. Além disso, Leff analisa as consequências dessa demora

⁵ LEFF, N. H. Desenvolvimento econômico e desigualdade regional: origens do caso brasileiro. In: Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v.26, n.1, 1972, p. 3-21.

no desenvolvimento econômico e na desigualdade regional, oferecendo insights valiosos sobre os desafios enfrentados pelo Nordeste brasileiro em relação a outras regiões açucareiras.

II. 2 A QUEDA DA EXPORTAÇÃO NORDESTINA

Conforme mencionado anteriormente, o açúcar foi a principal fonte de renda para o setor de exportação nordestina. Segundo Nathaniel Leff, um dos motivos que justificaram a diminuição das exportações do século XIX, foi a preferência de impérios como o francês e britânico em priorizar as exportações de suas próprias colônias. Um exemplo disso foi o tratado assinado no ano de 1810, denominado “Treaty of Cooperation and Friendship”, firmado entre Portugal e Reino Unido, no qual o açúcar, café e fumo foram retirados da lista de exportação brasileira.

Segundo Leff, as restrições coloniais não são os únicos motivos para justificar a queda na exportação nordestina, uma vez que produtos como o algodão não foram retirados do mercado britânico, e mesmo assim os resultados foram insatisfatórios. Outro exemplo é que a exportação de café para os Estados Unidos obteve resultados superiores em comparação à exportação de açúcar para a mesma região e época. Além dessa linha de raciocínio, outra hipótese considerada foi a necessidade de mão de obra escrava, a qual era considerada, à época, crucial para a produção e exportação.

O Sudeste passava por transição em sua economia. Com o fim do trabalho escravo, no século XIX, a justificativa seria a falta de mão de obra suficiente. No entanto, mesmo antes da abolição da escravidão, os números da exportação já não se apresentavam como anteriormente e, segundo o mesmo, o café que era produzido no sudeste brasileiro já não era produzido por escravos. Através do fortalecimento da economia cafeeira e a proibição internacional de importação de pessoas escravizadas pela promulgação da lei Eusébio de Queiroz (1950), o tráfico interno do Nordeste para o Sudeste foi percebido como consolidando a desigualdade regional.

Com as justificativas demonstradas por Leff e a junção de todos esses fatores mencionados, o Nordeste brasileiro enfrenta atrasos significativos em sua economia. Para o autor, é nesse momento que se inicia a disparidade regional. Como previamente citado, a produção de café no Sudeste brasileiro declinou, assim como a do açúcar e do algodão no Nordeste.

Contudo, diferente do Nordeste, o Sudeste passa a experimentar um ciclo de industrialização na primeira metade do século XX, o que favorece a criação de um mercado interno, diminuindo a sua dependência⁶ externa.

II. 3 GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN)

Como mencionado anteriormente, o Nordeste brasileiro enfrenta recorrentes secas, as quais variam em intensidade e duração. Contudo, no ano de 1950, essas crises agravaram, trazendo graves consequências para a região. A falta de chuva afetou de maneira impetuosa o abastecimento, tanto de água para consumo quanto na agricultura.

Outro problema agravado pelas respectivas secas diz respeito às desigualdades sociais presentes no Nordeste. A falta de recursos, aliada à sua má distribuição, agravou as condições de pobreza e vulnerabilidade dos moradores locais. Com isso, tornou-se difícil evitar o chamado êxodo rural, que se baseia na saída de milhares de pessoas de suas comunidades em busca de oportunidades em outras regiões do país.

Diante dessa situação de calamidade pública, Celso Furtado apresenta para o então presidente Juscelino Kubitschek a ideia de um programa que viabilizaria não só o enfrentamento dos problemas nordestinos, como também promoveria seu desenvolvimento.

Tendo ciência dos desafios frequentes no Nordeste brasileiro, Furtado desenvolveu o documento intitulado "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste", mais conhecido como Relatório GTDN. Neste trabalho, Furtado conduz uma análise abrangente da economia nordestina e, adicionalmente, formula estratégias para enfrentar a crise que afeta a região.

No relatório de 1959, Furtado realiza uma análise das disparidades nos níveis de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil. A partir de dados fornecidos pela Fundação Getúlio Vargas para o ano de 1956, o autor conclui que a renda de cada um dos 18,7 milhões de habitantes na região nordeste correspondia a aproximadamente 96 dólares, tal qual lê-se no seguinte trecho:

⁶ Para Furtado, o conceito de "dependência" refere-se à condição em que os países em desenvolvimento se encontram devido às relações desiguais e assimétricas com as nações mais industrializadas.

A renda *per capita* do Nordeste, convertida a uma taxa adequada de câmbio, não alcançava 100 dólares, em 1956, o que indica que essa região se inclui entre as menos desenvolvidas do hemisfério ocidental. (GTDN, 1967[1959])

Por outro lado, o Centro-Sul brasileiro, com uma população de 37,1 milhões de habitantes, apresentava uma renda per capita no valor de 303 dólares para o mesmo ano. Conforme Celso Furtado, essa considerável discrepância na renda de cada habitante entre as regiões seria agravada ao longo do tempo. Isso ocorre devido ao nível de crescimento econômico da região Centro-Sul, que é significativamente superior ao da região Nordeste, como evidenciado na seguinte tabela

TABELA 1
Índices da Produção Real (1948 = 100)

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Nordeste	102,1	106,8	101,1	106,1	110,7	122,3	129,8	137,2
Centro-sul	104,8	112,4	121,6	129,2	132,0	141,8	147,2	151,0
Brasil	104,4	111,6	181,4	125,6	128,7	138,8	144,5	149,0

Fonte: GTDN (1967)

Conforme destacado na Tabela 1, a produção real das duas regiões, comparada entre os anos de 1949 e 1956, representa um aumento de 37% da produção para a região Nordeste e 51,2% para a região Centro-Sul. Com base nessas informações, Furtado prevê que até o final do ano de 1970, a renda per capita no Nordeste seria de 118 dólares, enquanto na região Centro-Sul seria de 440 dólares.

De acordo com o relatório GTDN apresentado por Furtado, o principal desafio econômico do Brasil residiria no desenvolvimento profundamente desigual das regiões analisadas. A persistência dessa disparidade, sem a implementação de um programa que destaque e fomente o desenvolvimento industrial do Nordeste, seria, de fato, uma realidade preocupante.

Isso ocorre porque apesar de a região centro-sul enfrentar problemas esporádicos, seu ritmo de crescimento seguiria até atingir um ponto de autonomia. Nesse estágio, o capital acumulado superaria as despesas e desafios enfrentados. Em contrapartida, no que diz respeito ao Nordeste, o autor observa:

O panorama da economia do Nordeste, é totalmente diverso: ao término do próximo decênio, se permanecerem as tendências atuais, sua população será superior a 26 milhões, a pressão sobre a terra aumentará, a vulnerabilidade às secas será maior, e nenhuma modificação de importância terá ocorrido em sua estrutura econômica. (GTDN, 1967: 20)

O relatório do GTDN destaca que o desenvolvimento no Nordeste está completamente estagnado. Como mencionado anteriormente, o baixo crescimento levaria a uma mudança na principal fonte de renda da região, que é a produção de açúcar, transformando-a em uma economia de subsistência no interior. Isso tornaria ainda mais difícil impulsionar o crescimento econômico na região.

A dependência exclusiva de uma única atividade econômica deixava a região nordeste do Brasil vulnerável às oscilações do mercado externo. Como mencionado anteriormente, conforme a teoria centro-periferia de Furtado, a concentração de renda em apenas um modelo econômico impediria a criação de um mercado interno capaz de se sustentar por si só. O autor afirma:

devemos lembrar que a grande concentração da renda, característica da economia açucareira, travou o desenvolvimento do mercado interno do Nordeste. (GTDN, 1967: 51)

Ao comparar com o Centro-Sul do Brasil, Furtado explora a rápida industrialização na região. Dois fatores foram cruciais para alcançar esse feito pós-guerra: o subsídio cambial e os financiamentos governamentais. De acordo com o autor, ambos os benefícios do governo se tornaram viáveis através da acumulação de capital durante o período de valorização do café nos anos 50.

A assistência sem precedentes do governo federal, possivelmente carecendo de estudos mais aprofundados, resultou na concentração do desenvolvimento e investimento na região Centro-Sul do país. Portanto, segundo o autor, o Nordeste precisava de ações coordenadas para superar as dificuldades existentes, ou estaria fadado à perpetuação do modelo centro-periferia.

O autor, no relatório, enfatizava a necessidade de enfrentar duas situações simultaneamente: a primeira consistia em deter o êxodo da região agrícola causado pela queda do mercado externo e a segunda, envolvia diretamente a industrialização, com o intuito de absorver os excessos urbanos. Segundo o autor, naturalmente, essas duas abordagens se

harmonizam, pois eram ações baseadas em uma cuidadosa análise de experiências passadas e em formas econômicas adequadas à realidade do Nordeste brasileiro.

Furtado destaca que o aumento da renda não implica necessariamente em mais bens e serviços, mas sim em maior dinamismo econômico. Portanto, era crucial que o Nordeste seguisse os passos de países como Porto Rico e Japão, que enfrentaram desafios semelhantes quanto à disponibilidade de terras adequadas para a produção agrícola. Restava, assim, apenas a industrialização do Nordeste brasileiro para trilhar o caminho do desenvolvimento.

II. 4 SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE): O PLANO DE AÇÃO

Após analisar as origens dos problemas enfrentados pelo Nordeste e identificar os setores econômicos nos quais o Governo Federal deveria intervir para impulsionar o desenvolvimento da região, Furtado, por meio do relatório GTDN, propôs um plano de ação que indicasse as medidas a serem adotadas. O plano de ação apresentado ao final do relatório GTDN resultou na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959. Esse plano servirá como guia para as medidas, objetivos e desafios enfrentados pela instituição.

Segundo Furtado, o plano propunha uma intensificação dos investimentos industriais e o estabelecimento de um centro autônomo na região capaz de sustentar seu próprio crescimento. Além disso, visava redirecionar a agricultura da faixa úmida para a produção de alimentos destinados às cidades, aumentar a produtividade e a resiliência às secas no sertão por meio da transformação econômica e ocupação do interior úmido maranhense para a produção de alimentos, além de absorver o excedente populacional gerado pela reorganização da economia do semiárido.

Inicialmente, o autor recomendou a constituição de um primeiro grupo de trabalho, no qual teria o prazo de três meses para apontar reflexões acerca das políticas federais no combate às secas, incumbindo-os de apresentar as prioridades mais básicas e outras formas de aproveitamento das águas. Essa mobilização para um trabalho de campo favorecia a aproximação do real problema enfrentado. Segundo o autor:

Convém deixar bem claro que esse grupo terá a elevada responsabilidade de reconsiderar as diretrizes gerais da política federal, no que respeita ao problemas das secas, diretrizes essas que foram estabelecidas de forma mais ou menos

empírica, no passado, e estão a merecer uma apreciação crítica do ponto de vista da experiência acumulada e de uma formulação mais precisa do problema do desenvolvimento econômico da região e do país. (GTDN, 1967: 81)

Para o segundo grupo de trabalho, o autor atribui a tarefa de reorganizar a economia agropecuária da região, visando a redução dos impactos da seca, bem como aumentar a produtividade da região. O trabalho seria em conjunto com os técnicos do Banco do Nordeste (BNB), do GTDN, Ministério da Agricultura e da Carteira Agrícola do Banco do Brasil e do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS).

Além disso, o autor destaca a importância de implementar práticas sustentáveis e tecnologias adequadas para enfrentar os desafios climáticos e promover o desenvolvimento econômico da região. O grupo teria a responsabilidade de identificar medidas específicas para fortalecer a resiliência das comunidades locais, diversificar as atividades agropecuárias e promover a adoção de técnicas agrícolas mais eficientes diante das condições climáticas adversas. O engajamento de diferentes entidades e órgãos públicos seria crucial para a implementação bem-sucedida dessas estratégias.

A função desempenhada pelo segundo grupo proposto por Furtado seria de extrema importância, uma vez que o objetivo de reorganizar a economia de subsistência, não se restringia a sua simples alteração para economia industrial, mas para que fosse possível elevar seu próprio nível de produtividade.

O terceiro grupo proposto pelo autor teria a tarefa de analisar e entender os produtos siderúrgicos na região. Furtado propõe a instalação de um núcleo de indústria na região nordestina. O grupo seria responsável por analisar quais tipos de indústrias poderiam ser instaladas na região, levando em consideração o mercado local, bem como sua adequação econômica.

Furtado enfatiza a importância de considerar a sustentabilidade e a diversificação econômica ao desenvolver o núcleo industrial. Seria essencial avaliar como a instalação desse setor impactaria positivamente na criação de empregos, no aumento da arrecadação local e na redução da dependência de setores tradicionais. O grupo também deveria colaborar com especialistas em desenvolvimento regional e ambiental para garantir que as indústrias propostas estejam alinhadas com práticas sustentáveis e promovam o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação ambiental.

Para Furtado, o objetivo do estudo proposto pelo terceiro grupo, seria a chamada de atenção do governo para a situação do Nordeste, bem como demonstrar a capacidade da região nordestina, como evidenciado no seguinte trecho:

Objetivo desse estudo é demonstrar aos homens de empresa do Sul do país que a instalação de determinadas indústrias no Nordeste encontra uma sólida justificação econômica, merecendo, demais, alta prioridade da parte dos órgãos de financiamento governamentais. (GTDN, 1967: 87)

O quarto e último grupo proposto por Furtado deveria focar nas indústrias predominantes na região nordestina. A indústria têxtil era a mais tradicional do Nordeste. O autor atribui esse fator devido a existência de um mercado local já estabelecido, bem como a matéria-prima disponível e a mão-de-obra barata.

Para Furtado, era importante modernizar a indústria têxtil, incorporando tecnologias mais eficientes e sustentáveis. O grupo teria como missão propor estratégias para impulsionar a competitividade desse setor, identificando oportunidades de inovação e melhorias nos processos produtivos. Além disso, a formação de parcerias com instituições de pesquisa e órgãos governamentais seria essencial para o desenvolvimento e implementação bem-sucedidos dessas iniciativas.

Esse grupo também poderia explorar a diversificação da indústria, buscando oportunidades em setores relacionados à cadeia produtiva têxtil, como confecção, design de moda, e novos materiais. Dessa forma, a proposta de Furtado visava não apenas fortalecer a indústria têxtil tradicional, mas também promover a inovação e a sustentabilidade nesse importante segmento econômico do Nordeste.

Como dito anteriormente, o relatório GTDN e o Plano de Ação no ano de 1959, resultaram, no mesmo ano, na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A lei nº 3995, sancionada no dia 14 de dezembro de 1961, deu origem legal à primeira etapa do Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste. O Plano Diretor consistia na ideia de como o Governo Federal agiria economicamente para facilitar e promover o desenvolvimento do Nordeste.

A primeira etapa do Plano Diretor da SUDENE, conhecido como Artigo 34/18, ficou responsável pelo estímulo financeiro para o desenvolvimento industrial, bem como os incentivos fiscais atrativos para futuros investidores visando a criação de indústrias. O

presente artigo possibilitava o abatimento de até metade da renda tributável de pessoas jurídicas que tivessem a intenção de criação de projetos industriais no Nordeste brasileiro.

O Artigo 34/18 favoreceu, também, a aquisição de empréstimos junto ao Banco do Nordeste, onde foram criadas linhas de crédito especiais para viabilizar o financiamento de projetos industriais na região. Isso proporcionou recursos financeiros necessários para a implementação e expansão das indústrias. Além disso, o mencionado artigo favoreceu a parceria com o setor privado, onde seria proporcionado um ambiente de inovação, modernização e a diversificação da base industrial do Nordeste.

Contudo, o Artigo 34/18 foi passível de críticas. Segundo o autor Albert O. Hirschman, em seu livro *Desenvolvimento industrial no nordeste brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do Artigo 34/18*⁷, o tempo para aprovação dos projetos proporcionados pela SUDENE era excessivamente longo, o que resultava em atrasos significativos na implementação das iniciativas. Em média, segundo o autor demorava cerca de dois a três anos para que fossem aprovados os projetos e mais alguns anos para sua efetiva implementação.

Para Hirschman, a demora na aprovação dos projetos dificultou de maneira grandiosa a agilidade empresarial. O grande decurso de tempo, fez com que as empresas perdessem oportunidades de mercado e implementação de suas estratégias para o alcance lucrativo. Além disso, para o autor, o crédito fiscal proporcionado pelo Artigo 34/18 reduziu o custo do capital, fazendo com que as empresas não necessitassem de mão de obra, prejudicando a oferta de empregos.

O estudo sobre a criação e os primeiros anos de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) revela um panorama complexo e desafiador. Desde suas origens, marcadas por crises recorrentes, como as secas que assolavam a região nordestina, até as iniciativas implementadas para promover o desenvolvimento econômico e social, fica evidente a magnitude dos obstáculos enfrentados e das expectativas depositadas na SUDENE.

A análise detalhada dos problemas estruturais e das desigualdades regionais apresentadas por economistas como Celso Furtado e Nathaniel H. Leff lançou luz sobre a urgência de ações governamentais coordenadas para reverter o quadro de estagnação e dependência econômica do Nordeste brasileiro. O Relatório GTDN, elaborado por Furtado, foi um marco nesse sentido, fornecendo uma base sólida para a criação da SUDENE e delineando estratégias para impulsionar o desenvolvimento regional.

⁷ HIRSCHMAN, A. O. Desenvolvimento industrial no nordeste brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. In: Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v.21, n.4, 1967

A implementação do Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste, materializada na Lei nº 3995, e a instituição do Artigo 34/18, que concedia incentivos fiscais e financeiros para o estímulo industrial na região, foram passos importantes na trajetória de transformação econômica e social do Nordeste. Durante as décadas de 1960 e 1970, essa região passou por mudanças significativas, com o crescimento de polos industriais em cidades como Recife e Salvador, além da melhoria na infraestrutura e na produção agrícola.

Esses avanços, embora não sejam inteiramente atribuíveis à SUDENE, não podem ser compreendidos sem reconhecer o papel central que a instituição desempenhou nesse processo histórico. No entanto, como apontado por Hirschman, as críticas à burocracia e à morosidade nos processos de aprovação e implementação de projetos evidenciam os desafios significativos enfrentados pela SUDENE na promoção do desenvolvimento regional. Embora a SUDENE tenha desempenhado um papel crucial no desenvolvimento do Nordeste, sua trajetória não esteve isenta de crises.

Ao longo dos anos, a instituição enfrentou desafios significativos, como a burocracia excessiva, a centralização das decisões em Brasília e a dependência de recursos federais, que muitas vezes limitaram sua eficácia. Essas dificuldades refletem as tensões inerentes ao federalismo brasileiro, em que a distribuição desigual de poder e recursos entre as regiões acentua as disparidades socioeconômicas existentes.

Assim, a história da SUDENE serve não apenas como um exemplo das possibilidades e limites das políticas públicas, mas também como um ponto de partida para refletir sobre os desafios de um federalismo capaz de promover um desenvolvimento verdadeiramente equitativo em um país tão desigual quanto o Brasil.

CAPÍTULO III: CONSÓRCIO NORDESTE

Introdução:

Como vimos anteriormente, a região Nordeste do Brasil experimenta desafios inerentes a uma história marcada por desigualdades persistentes. O Consórcio Nordeste, nesse sentido, poderia ser visto como um segundo ponto de convergência, reunindo os estados nordestinos em uma jornada conjunta, e visando o enfrentamento de obstáculos históricos e à construção de um futuro mais equitativo. A reflexão de Celso Furtado, portanto, poderia nos lançar luz também sobre essa nova etapa do desenvolvimento regional.

Furtado, em sua análise aguçada, delineia a complexidade das disparidades regionais e salienta a necessidade de abordagens inovadoras para quebrar o ciclo de subdesenvolvimento. Ao considerar o Consórcio Nordeste sob a perspectiva furtadiana, é possível entender não apenas uma aliança pragmática, mas uma resposta concreta aos desafios históricos que limitam o pleno potencial dessa região tão singular.

O presente capítulo propõe uma imersão na trajetória do Consórcio Nordeste, desde sua origem até os dias atuais, explorando suas metas, estratégias e os desafios enfrentados. A compreensão de que o desenvolvimento regional requer não apenas políticas isoladas, mas sim uma abordagem colaborativa, ressoa nas palavras do economista e se materializa na prática do consórcio, que busca transcender as fronteiras estaduais para forjar soluções coletivas. Ao adotar uma abordagem integrada e colaborativa.

Na próxima seção, serão abordados os aspectos relacionados à criação do Consórcio Nordeste, bem como o contexto histórico e político ligado a ele. Nas duas subsequentes, serão analisadas a fundamentação jurídica e a estrutura de organização do Consórcio Nordeste. Por fim, serão discutidos os desafios relacionados ao Consórcio Nordeste.

III. 1 O SURGIMENTO DO CONSÓRCIO NORDESTE

Em 2018, o Brasil passou por um momento político conturbado, culminando na eleição de Jair Bolsonaro como presidente. Sua ascensão ao poder trouxe consigo uma série de desafios para os estados nordestinos, cujas dificuldades socioeconômicas vimos ser o resultado de condições históricas e políticas determinadas. A retórica adotada durante a campanha eleitoral e as políticas propostas pelo novo governo alimentaram um clima de tensão e incerteza na região.

Em comparação com os governos anteriores, especialmente os períodos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016), o governo Bolsonaro representou uma mudança significativa de abordagem política para o Nordeste. Durante os mandatos petistas, a região foi beneficiada por uma série de programas sociais e políticas de redistribuição de renda, como o Bolsa Família, Luz para Todos e Fome Zero, que, segundo relatórios do IPEA, tiveram um impacto positivo na redução da pobreza e das desigualdades regionais (IPEA, 2017).

No entanto, é importante salientar que, embora essas políticas tenham sido fundamentais para enfrentar os desafios peculiares à região, elas não poderiam substituir a necessidade de criação de uma dinâmica própria de industrialização no Nordeste, como enfatizado por Celso Furtado. A industrialização permanece essencial para o desenvolvimento sustentável e para a superação das desigualdades estruturais que marcam a região.

A chegada de Bolsonaro ao poder trouxe consigo uma mudança radical na abordagem governamental em relação ao pacto federativo. Desde muito cedo percebeu-se que, em lugar do federalismo cooperativo, pactuado na Constituição de 1988, Bolsonaro teria contribuído para um federalismo de confrontação e descoordenação. O discurso e as políticas adotadas pelo novo governo foram hostis e pouco receptivos à região nordestina. Como apontado por Souza (2020), Bolsonaro adotou uma postura crítica em relação aos programas sociais implementados anteriormente, além de adotar medidas que foram amplamente interpretadas como prejudiciais aos interesses da população nordestina.

Além dos aspectos políticos e socioeconômicos mencionados, é importante destacar o impacto do governo Bolsonaro em relação à pandemia da Covid-19, especialmente no contexto nordestino. A chegada da pandemia exacerbou ainda mais os desafios enfrentados pela região, ampliando as disparidades socioeconômicas e colocando em evidência a fragilidade do sistema de saúde.

No início da pandemia, o governo federal adotou uma postura negacionista e minimizou a gravidade da situação, o que dificultou a implementação de medidas eficazes de combate ao vírus. Além disso, houve uma falta de coordenação e apoio por parte do governo central, deixando os estados e municípios praticamente desamparados na gestão da crise sanitária.

No Nordeste, essa situação foi ainda mais desafiadora devido às condições socioeconômicas desfavoráveis e à infraestrutura de saúde precária em muitas áreas. Os estados nordestinos enfrentaram dificuldades para adquirir equipamentos de proteção individual, testes diagnósticos e recursos para ampliar a capacidade de atendimento hospitalar.

A falta de apoio do governo federal e a ausência de uma coordenação nacional eficaz levaram os estados nordestinos a buscarem alternativas para enfrentar a pandemia. Surgiram iniciativas de cooperação entre os governadores da região, que se uniram para compartilhar informações, recursos e experiências na luta contra o vírus.

O Consórcio Nordeste foi criado em 2019, antes da pandemia, como uma iniciativa dos nove estados da região para promover o desenvolvimento integrado e fortalecer a cooperação intergovernamental. Foi nesse contexto de desafios políticos, socioeconômicos e sanitários que o Consórcio Nordeste ganhou ainda mais relevância. Os estados nordestinos viram na cooperação intergovernamental uma maneira eficaz de enfrentar a pandemia e mitigar seus impactos na região.

O consórcio passou a desempenhar um papel importante na articulação de políticas e na busca por soluções conjuntas para os desafios impostos pela Covid-19. Assim, a chegada da pandemia da Covid-19 representou mais um desafio para os estados nordestinos, agravando ainda mais as dificuldades enfrentadas pela região. Nesse contexto, o Consórcio Nordeste emergiu como um importante instrumento de enfrentamento à crise, demonstrando a importância da cooperação intergovernamental na busca por soluções para os problemas enfrentados pela região, mesmo com a ausência de uma coordenação central como na SUDENE.

Diante desse cenário, os governadores nordestinos perceberam a urgência de buscar alternativas para enfrentar os desafios impostos pelo novo governo federal. Surgiu então a ideia de criar o Consórcio Nordeste, uma iniciativa que visava fortalecer a cooperação intergovernamental entre os estados da região e buscar soluções conjuntas para os problemas enfrentados.

Um exemplo marcante dessa atuação foi a "saga da compra de respiradores", que ilustra tanto os desafios enfrentados quanto a capacidade de articulação dos estados nordestinos, como demonstrado no artigo *“Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19”* dos autores Michele Vieira Fernandez e Heider Aurélio Pinto (2020).

Segundo os autores, o Consórcio Nordeste se viu na necessidade de agir rapidamente para adquirir respiradores, essenciais no tratamento dos casos graves de Covid-19. No entanto, essa tentativa de compra foi marcada por inúmeros obstáculos, incluindo dificuldades logísticas e a necessidade de lidar com fornecedores pouco confiáveis. Em alguns casos, os estados foram vítimas de fraudes, com empresas que não entregaram os equipamentos pagos,

o que gerou não apenas prejuízos financeiros, mas também atrasos críticos no atendimento à saúde da população.

Essa situação expôs a fragilidade do sistema de saúde regional e destacou a importância de uma coordenação eficaz, que naquele momento foi assumida pelos próprios estados, por meio do Consórcio. O esforço do Consórcio Nordeste para garantir os respiradores, apesar dos desafios, simboliza a capacidade de autogestão dos estados nordestinos em um cenário de crise e a capacidade, em momentos excepcionais, de uma descentralização mais efetiva no federalismo brasileiro. Esse episódio ressoa com o pensamento de Celso Furtado, que defendia a importância de fortalecer as regiões menos desenvolvidas, como o Nordeste, e a necessidade de políticas que fossem além do âmbito federal, promovendo uma maior autonomia regional (FURTADO, 2007).

Assim, a "saga da compra de respiradores" não apenas ilustra a importância do Consórcio Nordeste no enfrentamento da pandemia, mas também serve como um exemplo do papel vital que iniciativas regionais podem desempenhar em contextos onde a liderança nacional é insuficiente. Ela reflete a dinâmica do federalismo brasileiro contemporâneo e reforça a relevância do pensamento de Furtado sobre a descentralização e o desenvolvimento regional.

III. 2 A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A fundamentação jurídica do Consórcio Nordeste está ancorada na legislação brasileira que regulamenta os consórcios públicos. A Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) estabelece as normas gerais para a formação e funcionamento desses consórcios, permitindo que entes federativos cooperem na realização de políticas públicas e na prestação de serviços de interesse comum. Assim, os estados nordestinos encontraram respaldo legal para estabelecer parcerias intergovernamentais e compartilhar recursos, competências e responsabilidades no âmbito do Consórcio Nordeste.

O surgimento da Lei de Consórcios Públicos se deu em resposta à necessidade de superar as limitações estruturais e financeiras enfrentadas pelos entes federativos na execução de políticas públicas e na oferta de serviços essenciais à população. Ao possibilitar a formação de consórcios entre diferentes esferas de governo, a legislação busca promover a otimização de recursos, a integração de ações e a ampliação da capacidade de atuação do Estado na promoção do bem-estar social.

Um dos aspectos mais relevantes da Lei de Consórcios Públicos é sua abrangência e flexibilidade, que permitem a criação de consórcios em diferentes áreas de atuação e com distintos formatos de organização. Dessa forma, os consórcios podem atuar em setores como saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente, entre outros, conforme as necessidades e prioridades de cada região.

Além disso, a legislação estabelece as diretrizes e procedimentos para a constituição dos consórcios, incluindo a celebração de convênios ou contratos de programa entre os entes consorciados, a elaboração de um protocolo de intenções e a definição da estrutura organizacional e competências do consórcio. Esses dispositivos legais garantem a segurança jurídica e a efetividade das parcerias intergovernamentais, facilitando a implementação de projetos e ações conjuntas.

A Lei de Consórcios Públicos também prevê mecanismos de fiscalização e controle da gestão dos recursos públicos pelos consórcios, assegurando a transparência e a prestação de contas à sociedade. Além disso, estabelece critérios para a distribuição de recursos e responsabilidades entre os entes consorciados, visando garantir a equidade e a eficiência na execução das atividades consorciadas.

Entretanto, a fundamentação jurídica do Consórcio Nordeste não se limita apenas à Lei de Consórcios Públicos, embora esta seja a principal norma que regula a formação e funcionamento dos consórcios públicos no Brasil. Além disso, outros dispositivos legais e instrumentos normativos contribuem para a base jurídica do consórcio, fornecendo diretrizes e procedimentos específicos para sua atuação.

Dentre esses instrumentos, destacam-se os protocolos de intenções firmados entre os estados nordestinos para a criação do Consórcio Nordeste. Esses documentos estabelecem formalmente o compromisso dos entes federativos em cooperar e coordenar esforços para a consecução dos objetivos do consórcio, delineando suas competências, estrutura organizacional e formas de tomada de decisão.

Além disso, convênios, acordos e contratos firmados entre o Consórcio Nordeste e entidades públicas ou privadas também desempenham um papel importante na sua fundamentação jurídica. Estes instrumentos estabelecem as condições e obrigações das partes envolvidas em projetos e iniciativas desenvolvidas pelo consórcio, garantindo a segurança jurídica e a efetividade das ações realizadas.

É importante ressaltar que, além da legislação federal, a atuação do Consórcio Nordeste também está sujeita à legislação estadual e municipal dos estados e municípios que o compõem. Dessa forma, o consórcio deve observar e respeitar as normas e regulamentos

locais em suas atividades, garantindo a conformidade com a ordem jurídica em vigor em cada ente federativo.

Portanto, a fundamentação jurídica do Consórcio Nordeste é constituída por um conjunto de normas, instrumentos e procedimentos legais que estabelecem as bases para sua criação, organização e funcionamento. Ao cumprir e observar essas disposições legais, o consórcio pode exercer suas competências, contribuindo para o desenvolvimento regional nordestino.

III. 3 ESTRUTURA DO CONSÓRCIO NORDESTE

Como dito anteriormente, O Consórcio Nordeste representa uma iniciativa de grande importância para a região nordestina do Brasil, promovendo o desenvolvimento regional por meio da cooperação intergovernamental entre os nove estados que a compõem.

A estrutura do Consórcio Nordeste integra diversos órgãos e instâncias que desempenham papéis específicos na coordenação e execução das atividades do consórcio. Em primeiro lugar, a Assembleia Geral, formada pelos governadores dos estados membros, representa o órgão máximo de deliberação, responsável por aprovar o plano de trabalho, orçamento e outras questões estratégicas. Em seguida, o Conselho Deliberativo, composto pelos secretários de planejamento ou equivalentes de cada estado membro, atua na deliberação das políticas e ações a serem desenvolvidas, acompanhando a execução das atividades previstas. A Presidência Executiva, ocupada por um dos governadores de forma rotativa ou por meio de eleição, coordena e executa as atividades cotidianas do consórcio. Por fim, a Secretaria Executiva, responsável pela administração e apoio técnico, auxilia na elaboração de planos, projetos e documentos necessários, além de prestar suporte operacional e logístico às atividades desenvolvidas.

O Consórcio Nordeste, além da estrutura básica mencionada, também pode contar com outros órgãos, como comissões técnicas e grupos de trabalho, criados para tratar de questões específicas ou setoriais. Essas instâncias podem ser formadas por representantes dos estados membros, especialistas, membros da sociedade relevantes para o tema em questão.

O Consórcio Nordeste também pode estabelecer parcerias com instituições nacionais e internacionais, organizações da sociedade civil, setor privado e organismos multilaterais, visando fortalecer suas ações e ampliar seus recursos e capacidades técnicas. Essas parcerias podem envolver a realização de projetos conjuntos, intercâmbio de conhecimentos e experiências, captação de recursos financeiros e tecnológicos, entre outras iniciativas.

Em resumo, a estrutura do Consórcio Nordeste é composta por uma série de órgãos, instâncias e mecanismos de participação e gestão, que visam promover a integração regional e a cooperação intergovernamental para o desenvolvimento sustentável da região nordestina. Com uma abordagem colaborativa e participativa, o consórcio ~~busca~~ enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que se apresentam, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e o progresso socioeconômico dos estados nordestinos.

III. 4 DESAFIOS DO CONSÓRCIO NORDESTE

O Consórcio Nordeste, fruto de uma iniciativa de cooperação entre os estados da região nordestina do Brasil, enfrenta uma série de desafios complexos em sua jornada de promoção do desenvolvimento regional e integração dos estados membros. Estes desafios, que refletem as nuances políticas, econômicas e sociais da região, exigem um esforço conjunto e estratégias eficazes para serem superados.

Um dos principais obstáculos enfrentados pelo Consórcio Nordeste é a questão das desigualdades regionais. A região nordestina é caracterizada por disparidades socioeconômicas significativas entre seus estados, manifestadas em diferentes aspectos, como acesso desigual a serviços básicos, infraestrutura precária e altas taxas de desemprego. Essas disparidades podem dificultar a implementação de políticas públicas eficazes que atendam às necessidades específicas de cada estado, exigindo abordagens flexíveis e adaptativas.

Outro desafio crucial diz respeito à capacidade institucional dos estados membros do consórcio. Enquanto alguns estados possuem estruturas administrativas robustas e recursos financeiros consideráveis, outros enfrentam limitações significativas em termos de recursos humanos, técnicos e financeiros. Essa disparidade na capacidade institucional pode afetar a coordenação e execução eficaz de projetos e iniciativas do consórcio, demandando uma colaboração estreita e estratégias de capacitação institucional.

Como dito no tópico anterior, a obtenção de financiamento e recursos adequados também é um desafio premente para o Consórcio Nordeste. Embora dependa principalmente de recursos públicos, o consórcio busca diversificar suas fontes de financiamento, incluindo parcerias público-privadas e cooperação internacional. Um exemplo concreto de diversificação das fontes de financiamento do Consórcio Nordeste é a busca por parcerias público-privadas (PPPs) e cooperação internacional para o desenvolvimento de projetos regionais.

No caso das PPPs, o consórcio pode estabelecer acordos com empresas privadas para a realização de projetos de infraestrutura, como a construção de estradas, pontes, portos, entre outros. Por meio dessas parcerias, o setor privado assume parte do investimento e dos riscos associados ao projeto, enquanto o consórcio Nordeste se beneficia da expertise e dos recursos financeiros das empresas privadas.

Essa colaboração viabilizou a implementação de projetos de grande porte que beneficiaram toda a região. Além disso, a cooperação internacional também é uma estratégia importante para o Consórcio Nordeste acessar recursos financeiros e técnicos adicionais. O consórcio pode buscar parcerias com organismos internacionais, agências de desenvolvimento e governos estrangeiros para obter financiamento para projetos específicos, bem como assistência técnica e capacitação. Por exemplo, o consórcio pode firmar acordos com instituições como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) ou a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ), entre outros, para financiar projetos de infraestrutura, fortalecimento institucional, desenvolvimento socioeconômico e sustentabilidade ambiental na região.

Dessa forma, a diversificação das fontes de financiamento por meio de parcerias público-privadas e cooperação internacional permite ao Consórcio Nordeste ampliar sua capacidade de investimento e realizar projetos de maior escala e impacto, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e equitativo da região.

No entanto, a competição por recursos limitados e a necessidade de garantir a transparência na gestão desses recursos são desafios significativos que exigem uma gestão financeira eficiente e estratégias de captação de recursos inovadoras.

Além disso, a coordenação e articulação entre os estados membros são essenciais para o sucesso das iniciativas do consórcio. É fundamental alinhar políticas, prioridades e recursos entre os estados, superando eventuais divergências políticas e interesses conflitantes. Uma comunicação clara e uma colaboração estreita entre os estados são cruciais para garantir a coesão e a eficácia das ações do consórcio.

Em síntese, o Consórcio Nordeste enfrenta uma série de desafios complexos em sua missão de promover o desenvolvimento regional e a integração dos estados nordestinos. Superar esses desafios requer um compromisso contínuo, cooperação eficaz e liderança sólida por parte dos estados membros, bem como o apoio da sociedade. Por meio de uma abordagem colaborativa e orientada para resultados, é possível enfrentar esses desafios e trabalhar em prol do desenvolvimento sustentável e equitativo da região nordestina do Brasil.

CONCLUSÃO

Considerando as conclusões alcançadas sobre a SUDENE e o Consórcio Nordeste, podemos destacar que ambos representam esforços significativos para promover o desenvolvimento regional e enfrentar os desafios socioeconômicos da região nordestina do Brasil.

A SUDENE, ao longo de sua história, desempenhou um papel fundamental na implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Nordeste, buscando reduzir as desigualdades regionais e promover o crescimento econômico sustentável. No entanto, apesar dos avanços alcançados, a autarquia enfrentou limitações em sua atuação, especialmente diante das mudanças políticas e econômicas ocorridas ao longo do tempo.

Por outro lado, o Consórcio Nordeste surge como uma resposta contemporânea aos desafios enfrentados pela região, representando uma iniciativa de cooperação intergovernamental para enfrentar questões urgentes, como as disparidades regionais. Ancorado na legislação brasileira que regulamenta os consórcios públicos, o consórcio busca promover a integração regional e coordenar ações conjuntas entre os estados membros, visando ao desenvolvimento sustentável e equitativo da região.

Ambos os órgãos compartilham o objetivo comum de promover o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste, cada um à sua maneira e em diferentes contextos históricos. Enquanto a SUDENE teve seu papel historicamente consolidado, o Consórcio Nordeste representa uma abordagem contemporânea e colaborativa para enfrentar os desafios regionais.

Dessa forma, ao unir as experiências e aprendizados da SUDENE com a dinâmica e inovação do Consórcio Nordeste, é possível vislumbrar um futuro promissor para a região. A cooperação intergovernamental e a integração regional continuam a ser fundamentais para o progresso e o bem-estar dos habitantes do Nordeste brasileiro, demonstrando a capacidade de adaptação e evolução das estratégias de desenvolvimento ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTOS, A. B. A integração regional no contexto do Consórcio Nordeste: desafios e oportunidades. *Estudos Nordestinos*, v. 8, n. 2, p. 112-130, 2019.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo Bielschowsky. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro IPEA/INPES, 1998
- BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm
- BRASIL. Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br..> Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>
- COLOMBO, Aparecida Lucélia. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Universidade Federal de São Carlos, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/955/4846.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*. Santiago: Cepal, 1949. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br>. Acesso em: 25 jul. 2024.
- FERNANDEZ, M. V., & Pinto, H. A. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. *Saúde*, v. 6, n. 2 Sup, p. 211–225, 2020. <https://doi.org/10.18310/2446-4813.2020v6n2Sup211-225>.
- FURTADO, Celso. *A pré-revolução brasileira*. Revista *Brasil: tempos modernos*, 1962.
- FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica: fantasia organizada, a fantasia desfeita, os ares do mundo*. Organizado por Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, Celso. *O nordeste e a saga da Sudene: 1958-1964*. Arquivos Celso Furtado 3. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.
- Grupo de Trabalho de para o Desenvolvimento do Nordeste. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.
- HIRSCHMAN, A. O. Desenvolvimento industrial no nordeste brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. In: *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v.21, n.4, 1967.
- LEFF, N. H. Desenvolvimento econômico e desigualdade regional: origens do caso brasileiro. In: *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v.26, n.1, 1972, p. 3-21.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Editora Malheiros, 2016.

MENEZES, R. C. Consórcio Nordeste: desafios e perspectivas. 2021.

PAGNUSSAT, José Luiz. *Gestão Pública e Consórcios Intermunicipais*. Editora Fórum, 2010.

PREBISCH, Raúl. *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*. Santiago: Cepal, 1949

SILVA, J. P. Desafios econômicos e sociais do Consórcio Nordeste: uma análise crítica. *Cadernos Nordestinos*, v. 10, n. 1, p. 78-92, 2020

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: Da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2020.

SUDENE. I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste 1961-1963. Recife: SUDENE, 1966.