Parte III – Federalismo
**Federalismo Brasileiro: uma revisitação das
contribuições de Celso Furtado**

Rosângela dos Santos Alves Pequeno
Fernando César de Macedo

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PEQUENO, R. S. A., and MACEDO, F. C. Federalismo Brasileiro: uma revisitação das contribuições de Celso Furtado. In: SOUSA, C. M., THEIS, I. M., and BARBOSA, J. L. A., eds. *Celso Furtado: a esperança militante* (Desafios): vol. 3 [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, pp. 327-351. Projeto editorial 100 anos de Celso Furtado collection, vol. 3. ISBN: 978-65-86221-12-1. <https://doi.org/10.7476/9786586221688.0014>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Federalismo Brasileiro: uma revisão das contribuições de Celso Furtado

Rosângela dos Santos Alves Pequeno¹
Fernando César de Macedo²

Introdução

AS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO GLOBAL, INTENSIFICADAS a partir da década de 1980, tornaram imperativo o reexame dos papéis e funções dos governos em diferentes níveis, sobretudo devido ao aspecto multiescalar da globalização. Macroeconomicamente, o que se tem constatado é o aprisionamento dos Estados-nações, reféns da volatilidade dos fluxos financeiros internacionais. Reduz-se, assim, a autonomia de suas políticas econômicas e a capacidade de superação das desigualdades socioeconômicas.

No caso do Brasil, país continental, federativo e com desigualdades regionais históricas, não foi diferente. As mudanças na economia mundial redefiniram seu papel na divisão internacional do trabalho e sua atratividade para com os ciclos de liquidez internacional. Esta reinserção de sua economia no mundo globalizado criou dificuldades para a construção de um regime federativo que se adaptasse às novas formas de integração à economia mundial e garantisse, simultaneamente, laços de solidariedade e cooperação.

Sob este prisma, a questão do “pacto federativo” brasileiro também assumiu novo desenho. Observa-se, sob pressão dos mercados, crescente dificuldade regulatória do Governo Central e de sua capacidade de coordenação dos entes subnacionais. Enfraqueceram-se os mecanismos

---

1 Doutoranda em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da UNICAMP/Campinas-SP. Docente do Departamento de Economia da UFRN. E-mail: rosangelapequeno@gmail.com.

2 Professor do Instituto de Economia da Unicamp. Pesquisador do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico – CEDE. E-mail: fcmacedo@unicamp.br.

de soldagem da base federativa, extremamente heterogênea, do mesmo modo que são minados pelas forças de mercado à medida que o sistema econômico nacional perde força.

Entender a complexidade do federalismo exige olhá-lo sob diferentes enfoques, a partir de uma perspectiva que leve em conta a compreensão do processo histórico, econômico, político e jurídico de formação do país. Isto significa que se faz necessário um estudo abrangente que envolva o conhecimento em diversas áreas da ciência, pois uma estrutura federativa incorpora diferentes atributos que devem ser analisados multidisciplinarmente.

Nesses termos, a vasta e profícua obra de Celso Furtado se torna o fio condutor deste artigo, por possibilitar discussões abrangentes sobre a natureza, as características e as especificidades da estrutura federativa brasileira à luz de sua dinâmica econômica. A escolha se deve graças ao fato de o pensamento furtadiano percorrer as mais diversas áreas do conhecimento – da teoria econômica à história; da teoria do desenvolvimento à política e à cultura. O autor nos mostra o quão multidisciplinar é o seu legado intelectual.

Na obra de Furtado é notória sua contribuição para captar as tendências estruturais da História brasileira, a qual abarca as interpretações do desenho institucional do federalismo. O autor oferece contribuições teóricas para compreensão dos padrões de relacionamento entre os entes federados e para o entendimento de suas capacidades de formular políticas públicas capazes de diminuir as assimetrias regionais.

A contribuição de Celso Furtado para o tratamento da problemática do federalismo brasileiro inicia-se na década de 1950, quando a reflexão do desenvolvimento econômico assumiu o norte de sua atuação intelectual e política. Obstinado pela superação do subdesenvolvimento brasileiro, empreendeu esforços teóricos e práticos para a urgente necessidade de reconstrução do “pacto federativo”. Àquele momento, o agravamento das disparidades regionais se apresentava como grande obstáculo ao processo de construção da nação.

Com ampla bibliografia, Furtado analisou o processo de transformação econômica do país, inclusive em sua dimensão federativa, bem como a persistência de seu subdesenvolvimento. Tomava como referência a necessidade de construção de um sistema econômico nacional que internalizasse os centros de decisão e articulasse as diversas economias regionais num mesmo movimento sincrônico.

A partir da década de 1990, o posicionamento de Furtado se torna mais enfático com a consolidação do neoliberalismo no Brasil. Acreditava que a construção da nação fora interrompida sem conseguir redução das disparidades sociais e regionais – sem garantir, portanto, a superação de suas históricas mazelas sociais. A capacidade reguladora do Estado sucumbiu ante a força das empresas transnacionais que lhe restringem o poder político e a capacidade de garantir a formação econômica nacional soberana e autodeterminada.

Em sua obra “O longo amanhecer”, Furtado apresenta a problemática do federalismo (e sua crise). Reconhece que sua adoção se justificava pela “dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de dissimetria nas relações entre regiões, de transferências unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados.” (FURTADO, 1999a, p. 46). Esta ideia estava na base do documento do GTDN que originou a Sudene, a mais conhecida experiência de planejamento regional do país.

Partindo da concepção de que o federalismo deve se basear na cooperação e na solidariedade, ele observa que a diversidade de situações que marca o extenso território brasileiro impõe dificuldades que se agravaram com a transnacionalização da economia e com o neoliberalismo. Afinal, os governos Central e subnacionais encontram sérios problemas para desempenhar ações que reduzam os conflitos federativos e que sejam capazes, coordenadamente, de garantir uma eficiente prestação de serviços públicos.

Se a Federação é baseada na cooperação e na solidariedade, como afirmou o autor, também o é pela competição entre os entes, o que reforça o papel desempenhado pelo Estado nacional e indica os limites colocados pelo seu enfraquecimento no cenário pós-1990. Por isso, nos termos apresentados por Furtado, este quadro exige novos entendimentos que sejam formalizados e voltados para aperfeiçoar os mecanismos institucionais que atuam como moderadores dos conflitos federativos.

Deste modo, este artigo parte de uma estrutura concreta analisada sob uma abordagem histórica do processo de formação federativa do Brasil, tendo como substrato teórico o pensamento de Celso Furtado. O objetivo é revisitar as contribuições desse autor centradas nas questões do federalismo brasileiro, com base em seu método histórico-estrutural.

Este capítulo está dividido em mais três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, são explicitadas as principais contribuições teóricas de Furtado voltadas aos aspectos considerados

fundamentais na trajetória do federalismo brasileiro. Na seção seguinte, é apresentada uma síntese sobre a relevância da questão regional na estrutura federativa do país, em que prevalece a abordagem de Furtado no processo de desenvolvimento nacional. Na última, é discutido o federalismo brasileiro na contemporaneidade, a partir dos anos 1990, apresentando uma abordagem dos aspectos centrais enfatizados pelos mecanismos institucionais de cooperação presentes no debate mais recente, em contraponto com a discussão original de Furtado.

Uma breve reflexão do pensamento furtadiano sobre o federalismo

A concepção de Celso Furtado para a estrutura federativa brasileira abrange o debate econômico sobre os rumos do desenvolvimento nacional e regional. A partir de seus primeiros escritos nos anos 1950, o autor menciona que o projeto de país desde a origem da República foi sedimentado pelos interesses sediados no moderno polo cafeeiro paulista, com reflexos na formação da estrutura federativa. Como exemplo, o autor cita que para atender aos interesses do baronato do café, o Governo Central se subordinou e instituiu uma política cambial sobrevalorizada, em detrimento das consequências negativas para as demais regiões do país. (FURTADO, 1999a).

Na década de 1980, como integrante da Comissão Preparatória do Projeto de Constituição, Furtado viu as forças políticas discutirem amplamente os múltiplos aspectos que moldariam a estrutura federativa do Brasil na Constituição Federal de 1988. Ele pensava a questão a partir da concepção de que “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.” (FURTADO, 1999a, p. 45). A nova Constituição representava, portanto, a possibilidade de fortalecimento dos laços federativos nos termos colocados pelo autor.

Esta compreensão de Furtado estava fundamentada pelas ideias de Proudhon (2001) que, em 1858, levantava duras críticas ao Estado centralizado e acenava para o federalismo como um sistema socioeconômico no qual os múltiplos grupos seriam os livres criadores das suas relações econômicas e políticas. Isto significa que se deveria reconstituir uma verdadeira vida coletiva, o que implicaria que os problemas fossem debatidos, que os interesses se pronunciassem e que os regulamentos internos fossem discutidos e escolhidos

O autor reconhece que a partir da década de 1990 a lógica econômica neoliberal no país impossibilitaria o projeto de construção político-econômica do Brasil. Em sua obra “Brasil: a construção interrompida” esta convicção fica bem clara ao dizer:

Na lógica da ordem econômica internacional emergente, parece ser relativamente modesta a taxa de crescimento que corresponde ao Brasil. Sendo assim, o processo de formação de um sistema econômico nacional já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional. [...] num país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais, na ordenação das atividades econômicas, conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional”. (FURTADO, 1992, p. 13/35).

Segundo Fiori (2001, p. 35-36), a desesperança de Furtado não é surpresa em um contexto de enfraquecimento do sistema econômico nacional, fator decisivo para a construção e a preservação de sua unidade e do seu próprio pacto federativo. Para Fiori, isto se torna visível pelos conflitos verticais e horizontais que desmancham os laços de solidariedade inter-regional, indispensáveis ao funcionamento de qualquer república federativa; laços necessários, também, para superação do subdesenvolvimento nos termos furtadianos.

Furtado (1999a) menciona que a luta pelo federalismo na Europa foi reflexo da aspiração profunda da preservação da identidade de grupos étnicos e culturais com história própria. Isto era diferente da situação brasileira que, ao instituir o regime federativo, não apresentava problemas de choques de nacionalidade, nem conflitos étnicos e/ou religiosos separatistas, mas uma dependência econômica de certas regiões no imenso território que o formava. Vale salientar que a concepção teórica de não neutralidade do espaço é reforçada por Furtado, tendo em vista que seu conceito de região é necessariamente dinâmico. Em suas palavras: “Mas essa consciência de unidade nacional, dentro de um espaço que se expande, coexiste com o senso de identidade que se definiu historicamente em cada região particular. A identidade do brasileiro tem raízes em sua inserção regional [...]” (FURTADO, 1999a, p. 47).

A trajetória histórica do federalismo brasileiro seguiu um movimento pendular que, segundo Furtado (1999a), gerou alternância de poder político, quando, em determinados períodos, o poder central era reforçado e, em outros, se reivindicavam os poderes regionais e locais. Ele recomenda

situar a análise desse movimento na História de modo coerente com seu método.

Desta forma, cronologicamente, identificam-se cinco períodos distintos, marcados por profundas transformações, ao longo da trajetória histórica da federação brasileira: o da Primeira República (1889/1930), caracterizado pela descentralização; o do Estado Novo (1930/1945), assumindo uma tendência nitidamente centralizadora; o da restauração democrática (1945/1964), etapa favorável à descentralização; o do regime militar (1964/1985), de intensa centralização; e o da Nova República (1985/aos nossos dias), no qual, inicialmente, predominam as tendências descentralizadoras.³

Para cada um desses períodos, Furtado (1999a) examinou o quadro federativo do país por meio de dois traços fundamentais: a consciência de unidade nacional e a identidade regional. Deste modo, a expansão da economia cafeeira é tida como fator explicativo para a atuação mais descentralizada do sistema federativo ao longo da Primeira República. Isto se deve à subordinação do Governo Central aos interesses da região cafeeira. Já no período do Estado Novo, o centralismo foi a marca do Governo Vargas que possibilitou a formação de um mercado interno integrado e capaz de autogerar o crescimento econômico do país por meio da atividade industrial que passou a ser o motor da economia.

No entanto, a industrialização veio acompanhada do aumento dos desequilíbrios regionais, pois se concentrou na região Sudeste, principalmente na cidade de São Paulo e em seu entorno. Como solução, Furtado liderou os estudos que resultaram na criação de órgãos de desenvolvimento regional, a fim de introduzir elementos compensatórios para as perdas das demais regiões. Há que se destacar que as Constituições Federais de 1934 e 1946 previam recursos de 4% (a de 1934) e 3% (a de 1946) de toda receita da União para o combate às secas e promoção da ocupação da Amazônia. Estabeleciam-se, também, contrapartidas estaduais e municipais.

---

3 Vale destacar que o arranjo federativo brasileiro, posto pela Constituição Federal de 1988 acabou apresentando caráter contraditório, por conta das alterações que envolveram ampla recentralização fiscal na esfera da União. Deste modo, em um primeiro momento, ampliou-se fortemente os recursos dos governos subnacionais, por meio dos fundos de participação, mas, em meados de 1990, concedeu-se ao Governo Central a capacidade de ampliar seus recursos, de forma exclusiva, via contribuições e aumento de alíquotas de impostos.

O golpe militar em 1964 instaurou no país mais um período centralizador baseado na ideologia da “segurança nacional”. Com uma política de “integração nacional”, os projetos governamentais enfrentaram inúmeros obstáculos diante da dimensão continental que possui o território brasileiro.

Por fim, para o período da chamada Nova República, a concepção de Furtado (1999a) sobre o federalismo é vista pela continuidade do centralismo político que acompanha o centralismo econômico, no qual se produzem distintos níveis de desenvolvimento no território brasileiro. Neste cenário, segundo o autor, não basta apenas restaurar as tendências descentralizadoras fiscais da estrutura federativa do país para conter o aprofundamento das desigualdades regionais. Na verdade, para ele:

Em uma economia de mercado só é possível deter as tendências estruturais ao centralismo econômico mediante ação política, a qual requer uma visão ampla do processo social. Somente a vontade política pode evitar que a difusão da racionalidade econômica venha transformar um tecido social diversificado num amálgama de consumidores passivos. E essa vontade política entre nós é inseparável do federalismo. (FURTADO, 1999a, p. 53).

Furtado é enfático ao dizer que a estrutura federativa do país se tornou insuficiente neste último período, haja vista que “as desigualdades demográficas e territoriais entre estados não são alheias às crescentes disparidades na qualidade de serviços essenciais prestados às populações.” (FURTADO, 1999a, p. 54).

O autor menciona, ainda, que “os pequenos estados não alcançam a densidade mínima de recursos requerida para prestar adequadamente muitos desses serviços. E muito menos para exercer uma ação promocional efetiva no campo do desenvolvimento econômico.” (FURTADO, 1999a, p. 54). Fica claro que, para ele, o federalismo brasileiro desaguava na mais grave crise, refletida no colapso econômico-financeiro das instâncias estaduais ou municipais.

Muitos são os fatores que têm servido para explicar tais problemas, entre eles, os mais recorrentes na literatura dizem respeito à vasta extensão territorial do país e à visível desproporcionalidade das condições socioeconômicas dos entes subnacionais que os levam à dependência em relação aos recursos fiscais intergovernamentais e à execução das políticas públicas.

Francisco de Oliveira destacou o posicionamento de Furtado sobre a federação brasileira em artigo intitulado “Um republicano exemplar”, em

homenagem ao economista. Naquela ocasião, Oliveira ressaltou a importância do pensamento furtadiano para o federalismo ao dizer que ele foi o:

único clássico do pensamento social brasileiro que colocou a questão da federação no centro de suas preocupações teórico-práticas, propondo, no fim dos anos cinquenta a refundação do pacto federativo, mudando-lhe a escala e os recortes, para uma espécie de federação regionalizada. Esta era a natureza da Sudene, de que foi seu criador e primeiro dirigente. [...] ousou propor a mudança na forma da articulação federativa e uma gestão compartilhada dos recursos nacionais entre a união e os estados, propondo, também, uma nova representação que não substituíra aquela inspirada nos princípios democráticos, mas acrescentava-lhe a dimensão regional, para remar contra a tendência de desfiguração da federação pelas enormes pressões do próprio desenvolvimento. (OLIVEIRA, 2003, p. 117-122).

Esta passagem evidencia que o problema federativo brasileiro é antigo, complexo e persistente. Na verdade, centro e trinta anos depois da Proclamação da República, não se conseguiu implantar uma estrutura que desempenhe de modo efetivo as propostas de solidariedade e cooperação entre os entes federados, a fim de minimizar as desigualdades regionais.

A vasta literatura publicada sobre o federalismo tem exposto que o principal mecanismo para a garantia da articulação entre as três esferas de governo são os fundos públicos. Estes assumem papel crucial, pois devem servir para mitigar as desigualdades locais e regionais quanto à disponibilidade de recursos a serem aplicados pelos entes federativos no oferecimento de serviços públicos. Seguindo esta linha de raciocínio, para Affonso (1995), o pacto federativo consiste em:

[...] intrincado sistema de trocas, na maioria das vezes implícito, centrado em grande parte nos fundos públicos e responsável pela soldagem dos interesses regionais e pela constituição de um espaço nacional de poder. Nos últimos anos, forças centrífugas desagregadoras, tanto internas quanto externas ao espaço nacional, têm atuado no sentido de problematizar esse pacto federativo e dificultar a sua recomposição em novas bases. A isso chamamos de “crise do federalismo” ou “crise da federação”, a qual é uma dimensão fundamental da crise do Estado. A referência à dimensão espacial da crise impõe-se, principalmente, em um país marcado por tão grandes disparidades regionais. (AFFONSO, 1995, p. 71-72).

Neste cenário, para além dos fundos públicos, a solução proposta por Furtado (1999a) para a crise do federalismo brasileiro passa pela busca

de novas formas de articulação entre os entes (União, estados e municípios) e lança a ideia de debater a possibilidade de uma esfera regional de poder. Em suas palavras: “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, 1999a, p. 55). Para tal, o planejamento se torna fundamental para o revigoramento do federalismo, tendo em vista que pode corrigir a tendência de aglomeração espacial das atividades produtivas.

Estas desigualdades, em âmbito territorial, decorrem das diferentes estruturas produtivas de cada região e do processo pelo qual elas foram integradas ao mercado nacional. Portanto, para melhor entender este contexto que vem se processando, é preciso considerar as profundas disparidades econômicas, sociais, políticas e mesmo culturais, que serão discutidas a seguir.

A relevância da questão regional na estrutura federativa

Celso Furtado apresenta seu interesse pelas questões regionais na obra “Formação econômica do Brasil”, publicada em 1959. Através do método histórico-estrutural, apresenta a formação das economias regionais, sua estrutura interna, as formas de organização do trabalho e a formação e circulação dos fluxos de produto e renda. Analisou, por este método, o complexo econômico nordestino dos séculos XVI e XVII (capítulos VIII a XI), a economia mineira escravista do século XVIII (capítulos XIII ao XV), a economia algodoeira do Maranhão no início do XIX (capítulo XVI), as economias do café paulista e da borracha amazônica do século XIX (capítulos XVIII a XXIX) e a transição para um sistema industrial e o deslocamento do centro dinâmico econômico para o Sudeste (capítulos XXX a XXXVI). Diz o autor:

[...] o desenvolvimento da primeira metade do século XX apresenta-se basicamente como um processo de articulação das distintas regiões do país em um sistema com um mínimo de integração. Se, por um lado, o rápido crescimento da economia cafeeira entre 1880 e 1930 criou fortes discrepâncias regionais de níveis de renda *per capita*, por outro dotou o Brasil de um sólido núcleo em torno do qual as demais regiões tiveram necessariamente de articular-se. (FURTADO, 2005, p. 232-233).

Evidenciam-se, na obra de Furtado, as diferentes dinâmicas das regiões ao longo da história que ajudam na explicação de como se deu a concentração espacial da produção no país. Essa interpretação seria decisiva para sua ação de planejamento regional, a qual ele tentaria executar por meio da criação da Sudene. As origens dessa concentração também são mencionadas por Cano (2007a) quando em sua obra “Raízes da concentração industrial em São Paulo” relata:

Fica portanto muito claro que o processo de concentração industrial de São Paulo já fora desencadeado entre 1907 e 1919, e, graças à dinâmica da economia paulista que mantém altas taxas de crescimento na década de 1920, a indústria do resto do país não conseguiria jamais alcançá-la. [...] Café, agricultura, transportes, indústria, comércio e finanças cresciam, assim, dinâmica e integradamente, ampliando consideravelmente o potencial de acumulação do complexo paulista. Dessa forma, a economia paulista contou com amplas condições para o seu desenvolvimento, ao contrário do que ocorria no restante do país [...]. (CANO, 2007a, p. 260-263).

Este quadro suscitou amplo debate sobre o problema dos desequilíbrios regionais da economia brasileira a partir da década de 1950. Os dados das Contas Nacionais do Brasil ampliaram a discussão sobre a desigualdade regional decorrente da estrutura econômica. Deste modo, um arcabouço institucional, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1953), transformada em 1966 na Sudam, foi criado como forma de tentar minimizar desigualdades; do mesmo modo, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (1956), transformada em 1967 na Sudesul; a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959; a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (1961), transformada na Sudeco em 1967; e, neste mesmo ano, a Suframa, que instituiu a Zona Franca de Manaus. (CANO, 2007b)

O GTDN apontou a regressividade do sistema tributário como prejudicial para o Nordeste, pois fazia com que a carga sobre a região se tornasse maior do que seria de se esperar, dado o seu menor nível de renda quando comparado com as demais regiões do país. (GTDN, 1967). Este era um dos pontos que reforçavam as disparidades regionais.

Reconhecendo os desequilíbrios regionais, a Constituição Federal de 1988, em Artigo 159, assegurou o repasse de 3% das receitas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR) para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os Fundos Constitucionais destinam-se ao financiamento do setor produtivo dessas regiões, com o objetivo de estimular a redução das desigualdades regionais.

Vale reforçar que sob a ótica do federalismo, a questão regional é vista por Furtado da seguinte maneira:

No Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca entre nós o problema de choque de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito às outras, de dissimetria nas relações entre as regiões, de transferências unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados. (FURTADO, 2013 p. 378).

A proposta de Celso Furtado era fortalecer o federalismo cooperativo, com descentralização parcial na aplicação dos recursos públicos federais nos estados-membros, o que seria feito pelas instituições regionais federais. Para ele, o desenvolvimento econômico dependia muito mais das iniciativas da União do que das unidades subnacionais. Neste caso, o debate em torno da redefinição do pacto federativo em bases cooperativas ficaria concentrado no Congresso Nacional, que ganharia maior relevância, tornando-se assim protagonista maior na tentativa de redução dos desequilíbrios regionais existentes no país.

Os indicadores selecionados e apresentados na Tabela 1 ilustram como os contrastes regionais ainda são evidentes e continuam como um problema nacional e um desafio para o sistema federativo. Não por acaso, Furtado (1999a) advertiu que qualquer estratégia requereria ação planejada com macrodecisões do Estado para se contrapor à lógica de mercado cujas ações tendem a ampliar as desigualdades.

Tabela 1 – Brasil e as Grandes Regiões: indicadores de desigualdade regional

Indicadores	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
População ¹ (%) (Estimativa em 2018)	100,0	8,7	27,2	42,1	14,3	7,7
- Pop. Rural (%) * (Censo 2010) ²	15,6	26,5	26,9	7,0	15,1	11,2
- Pop. Urbana (%) * (Censo 2010) ²	84,4	73,5	73,1	93,0	84,9	88,8
PIB ³ Total (%) – ano 2016	100,0	5,4	14,3	53,2	17,0	10,1
- PIB ³ Agrícola (%)	100,0	11,1	15,9	24,9	28,0	20,1
- PIB ³ Industrial (%)	100,0	6,2	13,4	53,0	20,1	7,3
PIB <i>per capita</i> ³ (%) – ano 2016	100,0	64,9	50,8	113,0	119,6	146,3
Esperança de vida ⁴ ao nascer (anos), em 2016	75,7	72,2	73,1	77,5	77,8	75,1
Taxa de Mortalidade Infan- til ⁴ , em 2016	13,3	17,6	16,7	10,4	9,4	14,4
Pessoas = e > 10 anos sem Instrução ou menos de 1 ano de Instrução (%) *(PNAD, 2015) ⁵	8,5	9,3	14,3	5,8	5,8	7,3
Pop. Ocupada = e > 15 anos que não contribui para Previdência Social (%) *(PNAD, 2015) ⁵	38,0	55,9	56,1	29,1	26,0	34,8
Pop. Rendimento = iSM (%) *(PNAD, 2015) ⁵	21,2	30,7	45,8	13,1	10,6	15,5
Taxa de Pobreza (%) *(IPEA, 2014) ⁶	12,8	22,3	25,1	6,6	5,7	4,7
Taxa de Extrema Pobreza (%) *(IPEA, 2014) ⁶	4,0	6,2	8,7	1,9	1,5	1,1

Fonte: IBGE/SIDRA, vários anos. Em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. (Elaboração própria)

¹ IBGE, População estimada em 2018. Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2018.

² IBGE, Censo Demográfico 2010.

³ IBGE, Contas Nacionais Anuais, Contas Regionais do Brasil, 2016.

⁴ IBGE, Projeção da População das Unidades da Federação, por Sexo e Idade, para o Período 2000/2030, Revisão 2013.

⁵ IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015.

⁶ IPEA – Banco de Dados do Ipeadata, 2014.

O sistema federativo brasileiro também apresenta forte desequilíbrio fiscal em termos regionais. Nesse sentido, é preciso levar em conta que a participação das esferas de governo na arrecadação tributária está determinada não só pela atribuição de competência, mas também pela composição da carga tributária e pela distribuição regional de bases de tributação. Assim, a estrutura federativa do país tem sido marcada pelos ciclos de centralização e de descentralização fiscal, bem como pela localização regional das atividades produtivas.

Nos movimentos centralizadores observa-se um aumento da arrecadação das receitas tributárias na esfera federal, paralelamente ao aumento do grau de dependência de estados e municípios em relação ao poder central, reduzindo-se, portanto, sua autonomia em relação à política tributária e fiscal. Além disso, as relações de dependência e autonomia envolvem também a possibilidade da vinculação das receitas a despesas determinadas, o que reduz o grau de autonomia dos governos locais para definirem suas prioridades.

Ao contrário, nos movimentos descentralizadores, não somente se verifica aumento do grau de autonomia dos governos subnacionais, como também se observa maior grau de responsabilidade dessas esferas para com a gestão pública, correspondente a um maior número de encargos repassados, o que faz com que haja necessidade de maior transferência de recursos por parte do governo central.

Este quadro do federalismo brasileiro está presente de forma ampliada na obra de Furtado, tendo em vista que seus argumentos estão para além da ótica exclusivamente econômica. Sua especial atenção a esse tema, possivelmente decorrente de sua experiência na direção da Sudene, levou-o à formulação de projetos para agir contra as desigualdades regionais. Este legado furtadiano se tornou relevante para o entendimento da crise do federalismo brasileiro e pode contribuir para a formulação de estratégias, diante da inserção do país na economia mundial. O próximo item evidencia este novo marco histórico e os seus dilemas federativos.

O federalismo brasileiro na contemporaneidade

As novas condições econômicas, políticas e sociais determinadas pela globalização têm levado os governos nacionais e subnacionais a buscarem adaptações do sistema federativo. Isto se tornou mais evidente à medida que as atividades econômicas passaram a buscar as localidades mais lucrativas, transcendendo as fronteiras nacionais e diminuindo o

controle dos Estados-nações sobre seus territórios, colocando em risco a unidade federativa.

Esta nova ordem mundial levou Celso Furtado a pensar qual lugar caberia ao Brasil na lógica capitalista emergente, haja vista que o projeto de desenvolvimento com base na expansão do mercado interno entrou em crise. Em “Brasil: a construção interrompida”, lançado em 1992, ele discorreu sobre o futuro incerto dos países subdesenvolvidos e mostrou a precoce interrupção do processo de formação do Estado nacional. O resultado disso, no caso brasileiro, foi a interrupção de um projeto nacional cuja força coesiva estava na expansão do mercado interno e na construção de um sistema econômico nacional. Para ele:

[...] a partir do momento em que o motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas. [...] Na lógica das empresas transnacionais, as relações externas, comerciais ou financeiras, são vistas, de preferência, como operações internas da empresa, e cerca de metade das transações do comércio internacional já são atualmente operações realizadas no âmbito interno de empresas. As decisões sobre o que importar e o que produzir localmente, onde completar o processo produtivo, a que mercados internos e externos se dirigir são tomadas no âmbito da empresa, que tem sua própria balança de pagamentos externos e se financia onde melhor lhe convém. (FURTADO, 1992, p. 32-33).

Essa força disruptiva da globalização também foi percebida por Fiori (1995), para quem os Estados nacionais estariam diante de três desafios: o primeiro dizia respeito aos impactos das políticas macroeconômicas quanto ao movimento da internacionalização do capital; o segundo referia-se aos investimentos diretos externos que buscavam as localidades mais lucrativas, resultado de maior fluidez e mobilidade do capital; e o terceiro concernia à homogeneização das políticas econômicas, a partir da qual os países periféricos seriam a porta de entrada para programas de estabilização que prometiam trazer de volta o crescimento econômico junto com os benefícios da terceira revolução industrial e tecnológica.

É diante deste quadro que a vigente estrutura federativa brasileira completa três décadas. Muito se discute, ainda hoje, sobre como efetivar o princípio constitucional de cooperação entre os entes federativos frente a um contexto de globalização. Este impõe restrições e limites aos instrumentos de política econômica do governo nacional e, aos entes subnacionais, políticas competitivas de atração do investimento. No Brasil,

a guerra fiscal é uma manifestação deste processo de federalismo predatório praticado pelos estados e municípios. Mas não é o único exemplo.

O sistema fiscal rígido — com repartição das competências tributárias, distribuição do produto e das fontes da arrecadação fiscal com a incumbência aos entes federados da prestação dos serviços públicos e cooperação intergovernamental — também coloca dificuldades para a pactuação federativa. Furtado (1999b) reconhecia que a cooperação entre os estados-membros, sem envolver o governo federal, nunca foi natural e espontânea, sendo marcada mais fortemente por lacunas, descontinuidades e iniciativas episódicas.

Partindo desta concepção, observa-se que a questão do federalismo brasileiro não foi resolvida com as reformas instituídas pela Constituição Federal de 1988. Ao contrário, o que se viu foi que o aumento das transferências intergovernamentais, apesar de minimizar o desequilíbrio vertical na partilha de receitas, ampliou os graves desequilíbrios horizontais, em decorrência das dificuldades para modificar as regras de partilha.

É oportuno refletir sobre o posicionamento de Furtado quanto à defesa do federalismo cooperativo. Para o autor, diante das desigualdades sociais e econômicas existentes entre as regiões brasileiras, a saída é buscar, por meio de mecanismos cooperativos, a melhor distribuição das atividades econômicas no país e o maior equilíbrio político entre os participantes da federação.

Desse modo, o papel do governo federal seria decisivo para o desenvolvimento econômico. Isto porque a articulação dos interesses dos governos subnacionais deveria ser negociada com o governo federal, por meio da institucionalização de órgãos regionais. Furtado (2000) via a Sudene, por exemplo, como um instrumento cooperativo entre os governadores nordestinos, que facilitava o caminho para as intervenções federais. Isto permitia ao Nordeste participar das negociações em melhores condições, sobretudo nas questões concernentes aos estados economicamente mais fortes da federação.

Entretanto, ao longo da década de 1990, a função articuladora da Sudene, em âmbitos nacional e regional, foi progressivamente esvaziada. Nota-se que a ação cooperativa entre os governos estaduais deixou de ser estimulada por instituições federais regionais, tornando-se mais dependente de iniciativas dos próprios estados e municípios envolvidos.

Neste contexto, ganha importância o papel dos governos subnacionais na promoção do desenvolvimento, devendo reunir recursos financeiros,

humanos e de gestão para avançar nos planos de desenvolvimento econômico, social e político, ainda que não tenham condição para isso.

As teorias localistas de desenvolvimento regional fortaleceram as forças fragmentadoras da unidade nacional. A problemática federalista passa a ser tratada sob uma abordagem mais microespacial em contraponto à visão macroespacial de Celso Furtado e dos principais teóricos latino-americanos do desenvolvimento desde a contribuição da CEPAL. No entanto, entre uma visão e outra, o certo é a necessidade de se estabelecer arranjos institucionais que possibilitem a cooperação dos três entes federativos, a fim de superar as limitações dos recursos financeiros. Nem tanto a velha concepção prevalecente de que tudo se define a partir do Estado nacional, tampouco a descentralização atomística de que o poder local pode tudo.

A concretização para uma ação mais cooperativa, apesar do art. 23 da Constituição Federal de 1988 já prever ações cooperativas entre a União, os estados e os municípios, somente se deu com a construção de um arcabouço legal. Este foi instituído em 2005 como a Lei Federal dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005), sendo regulamentada pelo Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, representando um importante avanço institucional, para além da organização federativa dos três entes (União, estados e municípios). Mesmo assim, não tem sido fácil o desafio do financiamento e da gestão a serem compartilhados de forma que os governos sobreponham os interesses coletivos aos individuais quando se trata de ultrapassar os limites da espacialidade territorial dos entes subnacionais.

Na verdade, o modelo de federalismo que busca fortalecer a coesão dos entes subnacionais precisa ser aprimorado para ampliar as ações consorciadas — previstas na legislação acima — que potencializem a capacidade de investimentos, gerem maior cooperação e estimulem o desenvolvimento regional. Embora se tenham intensificado os esforços de análise sobre o federalismo brasileiro, alguns autores⁴ apontam que o processo de consorciação é ainda pouco explorado, principalmente quando o objeto de estudo se volta para analisar os mecanismos de coordenação e cooperação em redes federativas horizontais.

Isto se deve ao fato de que a formação de consórcios intermunicipais e interestaduais é uma experiência recente no país, mas que pode se tornar

---

4 Para um exame acurado ver: Monteiro Neto (2013; 2017), Prado (2007; 2014) e Rezende (2006; 2013; 2016).

um dos traços característicos do federalismo brasileiro e um importante instrumento de política de desenvolvimento regional. Sobretudo em decorrência dos limites impostos ao Estado nacional a que se fez referência anteriormente, os consórcios públicos possivelmente ganhariam maior destaque na estrutura federativa brasileira. Neste caso, seriam importantes mecanismos de cooperação horizontal que oportunizariam o planejamento, a implementação e a gestão compartilhada de políticas públicas, visando ao desenvolvimento não apenas dos entes consorciados, mas de todo o entorno regional.

Para seus defensores, as experiências consorciadas são capazes de resgatar os conceitos de cooperação, dado que potencializam as ações de articulação intergovernamental. Neste sentido, em geral, a função dos consórcios tem sido a de possibilitar ganhos de escala de produção, racionalizando o uso dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos por meio da cooperação entre os entes que dividem a responsabilidade da prestação de serviços públicos. Na visão de Trevas:

Os consórcios públicos estão criando grandes expectativas. São percebidos como uma saída, para superar as limitações e insuficiências dos municípios em implementar e gerenciar serviços públicos. Para as regiões metropolitanas começam a ser visualizados como um complemento importante, ou contraponto aos arranjos de governança instituídos. Os estados tendem a considerar os consórcios públicos nos seus relacionamentos com os municípios. O governo federal vem incorporando-os em suas diferentes estratégias e programas. (TREVAS, 2013, p. 21).

Em termos conceituais, Dieguez (2011) chama atenção ao dizer que os consórcios públicos podem ser considerados uma instituição, dado que o consórcio intermunicipal, por exemplo, pode ser entendido como “uma relação contratual entre dois e mais municípios, já que sua formação altera o comportamento dos atores políticos envolvidos nessa associação e também torna mais previsível e estável a relação entre eles.” (DIEGUES, 2011, p. 296). Assim, o conceito central que se destaca na definição dos consórcios públicos é justamente o de gestão associada, que está relacionado ao estabelecimento de mecanismos de vinculação entre entes federativos de acordo com um objetivo comum.

Além disso, a dimensão analítica da escala territorial sob quais os consórcios públicos atuam são questionadas, tendo em vista que as decisões tomadas refletem sobre o território. Esta é uma questão citada por Dieguez (2011), que amplia a discussão para o campo de conhecimento da geografia, posto que, quando os municípios atuam através dos consórcios,

transforma-se a escala em que são desenvolvidas suas decisões, passando da escala local para a escala regional.

Neste sentido, o atual modelo do federalismo brasileiro abrange o desenvolvimento de ações consorciadas entre os entes federados, de forma a facilitar: a produção de infraestrutura; a regulação e a gestão dos serviços públicos; a gestão compartilhada do desenvolvimento local-regional; e a gestão das regiões metropolitanas que se tornaram áreas para as quais os consórcios públicos passaram a ter um importante desempenho no Estado brasileiro. Vale destacar que coexistem diferentes arranjos consorciados entre os entes federados que podem assumir diversos formatos, de acordo com as necessidades das partes envolvidas.

Fonseca (2013) afirma que se um determinado consórcio tiver por objetivo o “desenvolvimento regional”, ele poderá estabelecer convênios de cooperação em diversas áreas (com entes federativos distintos, integrantes do consórcio). Igualmente, um mesmo ente federativo poderá integrar diversos consórcios, pactuando objetivos distintos com cada um deles. A normatização possibilitou uma variedade de formatos quanto à área de atuação, podendo sua totalidade corresponder a soma dos territórios, nos termos expostos por Fonseca:

a) aos municípios, quando formada somente por municípios, ou por um estado e municípios pertencentes a esse estado; b) aos estados ou aos estados e ao Distrito Federal, quando formado por mais de um estado, ou por um ou mais estados e o Distrito Federal; c) aos municípios e ao Distrito Federal, quando constituído por municípios e o Distrito Federal. (FONSECA, 2013, p. 38).

Os governos subnacionais, com o objetivo de ampliar sua capacidade de ação e otimizar seus recursos, aderem aos consórcios públicos por serem um instrumento de amplo alcance que abrange desde simples ações pontuais até programas de longo prazo com influência direta sobre os seus territórios. Segundo a legislação, a atuação dos consórcios com personalidade jurídica de direito público é bem extensa. Em se tratando de ações que possam transbordar os limites do território de um ente federativo, podem-se citar os exemplos: a) exercício de polícia administrativa (vigilância sanitária, inspeção agropecuária, polícia ambiental, controle de divisas etc.); b) arrecadação e fiscalização de tributos; c) atividades de fomento; d) realização de obras públicas em conjunto (investimento em construção e conservação de rodovias, ferrovias, redes de saneamento, de águas pluviais etc.); e) gestão de grandes empreendimentos (hospitais de emergência, universidades, penitenciárias etc.).

Assim, a normatização e a regulação dos consórcios públicos incorporam maior flexibilidade e proporcionam aos entes federados a associação como, por exemplo, entre municípios não limítrofes, ou mesmo entre aqueles pertencentes a diferentes estados da federação. É notória a importância do instrumento legal, posto que, se dá caráter mais seguro à pessoa jurídica criada, legítima o compromisso firmado, já que a adesão ao consórcio possui caráter voluntário. Além disso, garante um fluxo de recursos por meio do contrato de rateio com penalização para o ente consorciado inadimplente, além, de, sob regime jurídico de direito público, possibilitar que o consórcio possa ser destinatário de recursos do orçamento da União.

Deste modo, vários estudos têm assinalado que os consórcios públicos podem ser vistos como instrumentos de cooperação com protagonismo para (re)orientar as relações intergovernamentais, sendo necessárias formas peculiares de articulação de interesses locais em torno de determinados problemas que requerem uma capacidade de gestão, definição de setores prioritários e fluxo contínuo e suficiente de recursos financeiros. Entretanto, cabe ressaltar que se nos aspectos jurídicos os consórcios públicos receberam incentivos para o aprimoramento de suas experiências, no plano institucional como “inovação” federativa torna-se importante examinar como este processo vem se manifestando.

Neste processo, o desafio implica na necessidade de se criarem espaços institucionais que, na visão de Dallabrida (2011), referem-se à concertação social⁵, pois o que está em jogo é a negociação, regulação de conflitos e construção de interesses coletivos. No entanto, por ser um método complexo, precisam-se considerar seus diferentes condicionantes, a fim de evitar que a cooperação seja vista como uma panaceia, já que a trajetória histórica do federalismo brasileiro retrata em grande parte uma prática centralista, dada a cultura individualista e personalista fortemente enraizada e ainda presente na atual estrutura federativa do país.

Acima de tudo, deve-se salientar que, ao privilegiar a atuação em âmbito local e/ou regional, o tratamento dado aos consórcios públicos deve estar ancorado na dinâmica do processo fundamentado em escala nacional. Isto se deve ao entendimento de que determinadas políticas só podem ser exercidas pelo Estado nacional. Como bem expõe Cano (2008,

---

5 Na concepção de Dallabrida (2011, p. 100), refere-se a “um processo em que membros das diferentes representações sociais, corporativas e institucionais de uma sociedade, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.”

p. 17-18), ao dizer: “Esse culto ao poder local parece não se dar conta, por um lado, de que ele coopera ativamente para enfraquecer ainda mais o Estado nacional, [...] e, por outro [...] o poder local não faz câmbio, nem moeda, nem juros, e só administra tributos locais.”

Considerações finais

A partir das reflexões aqui realizadas, é possível extrair algumas considerações finais do objetivo inicialmente aduzido neste artigo. Em linhas gerais, pode-se afirmar que as lições históricas centradas ao longo da trajetória do federalismo brasileiro analisadas por Furtado nos ajudam a repensar os aspectos estruturais do regime federativo e a persistência da disparidade socioeconômica entre as regiões.

Assim, tomando o modelo atual da estrutura federativa do Brasil, é possível visualizar a presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos. O processo de descentralização político-financeira da Constituição Federal de 1988 evidenciou as disputas entre as unidades subnacionais pelos fundos públicos e pelos incentivos fiscais. Ao mesmo tempo, as transferências e os fundos constitucionais como mecanismos de cooperação contribuíram para minimizar as desigualdades regionais.

No entanto, os problemas econômicos de curto prazo, como o combate à inflação e o controle dos gastos públicos, prevaleceram na agenda governamental, enquanto a elaboração de planos nacionais e regionais voltados para o desenvolvimento tiveram caráter secundário. Como resultado, tem-se o agravamento das tensões federativas com o acirramento das disputas por mais recursos e por uma redefinição de responsabilidades para os entes da federação.

Vale destacar que no ideário de Celso Furtado, a solução para os conflitos federativos viria com adoção do planejamento, pois a distribuição espacial da atividade econômica tenderia a ser menos concentrada. Furtado também deixa claro que o revigoramento do federalismo brasileiro requer o fortalecimento da instituição parlamentar. Em suas palavras: “Isso porque somente o poder que reúne os representantes do povo de todas as regiões pode dar origem a um consenso capaz de traduzir as aspirações dessas mesmas regiões em uma vontade nacional.” (FURTADO, 1999a, p. 56)

A partir dessa perspectiva, coloca-se no centro do desenho da atual estrutura federativa brasileira a necessidade de barganha, de negociação e de coalizões. É principalmente no âmbito municipal que essas atitudes

precisam ser tomadas com o objetivo de possibilitar ganhos de escala de produção, racionalizando o uso dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos, e que alguns avanços podem ser observados pela formação e atuação dos consórcios públicos em busca de soluções de problemas comuns.

De acordo com os dados disponibilizados pela Plataforma on-line “Observatório Municipalista de Consórcios Públicos”, torna-se evidente uma participação expressiva nas regiões Sudeste e Sul, onde estavam concentrados 43,6% e 30,8%, respectivamente, do total de 491 consórcios ativos em 2018. As demais regiões apresentavam uma menor tendência para a execução de ações compartilhadas, tendo em vista que o Nordeste respondia por 13,2%, o Centro-Oeste por 10,4% e o Norte por 2,0% da quantidade de consórcios estabelecidos em seus territórios.

Os dados também permitem verificar as principais áreas de atuação dos consórcios públicos onde se sobressaíram os setores de saúde, meio ambiente, resíduos sólidos e saneamento. É possível que esta tendência esteja relacionada com a instituição de Políticas Públicas de cunho nacional, que inseriram em seu marco regulatório a prestação desses serviços públicos de forma compartilhada.

Deste ponto de vista, de certo modo, a “questão nacional” tem sido inserida no contexto dos consórcios públicos, apesar das controvérsias acadêmicas que dispõem para a escala territorial uma dimensão analítica que potencializa apenas ações de articulação microrregional. Conforme foi visto, o pensamento furtadiano representa um resgate da importância da escala nacional no planejamento, na articulação e na condução do processo de desenvolvimento da nação e suas regiões.

Nesse ponto, por ser um processo em curso, os estudos referentes a essas transformações no federalismo brasileiro ainda são incipientes, sendo necessário ampliar e aprofundar as análises da formação e do desenvolvimento dos consórcios públicos. Não cabe aqui, por ora, definir o impasse entre o macro e o micro, mas levantar a possibilidade de examinar novos paradigmas que possam ser expressos regionalmente. Talvez essa nova realidade seja mais uma das situações em que, “como deus Jano, tanto olha para frente como para trás”, como diria Furtado (1992).

Em síntese, no conjunto da obra de Celso Furtado prevalece a abordagem macroespacial do “poder regional”, tendo como elemento organizador uma identidade econômico-cultural em dar estabilidade ao sistema federativo brasileiro. Já o Brasil convive com o esgarçamento de seu pacto federativo, no qual a falta de um “planejamento nacional” revela os

impasses estruturais para a construção de um “Projeto de Nação”. Tendo em vista esta realidade, finaliza-se este artigo com a célebre frase de Furtado (1999a, p. 26): “Em nenhum momento da nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser.”

Referências

AFFONSO, R. B. A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nos 1/1992 a 99/2017, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nos 1 a 6/1994. 53. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15261>. Acesso em: 14 abril 2020.

_____. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 14 abril 2020.

_____. 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/11107.htm. Acesso em: 14 abril 2020.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 5. ed. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2007a.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007b.

_____. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: UNESP, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Observatório municipalista de consórcios públicos. Plataforma On-line. Disponível

em: <http://www.consorteios.cnm.org.br/#mapa-dos-consorteios>. Acesso em: 27 abril 2020.

DALLABRIDA, V. R. (org.); ROSSETO, A. M. *et al.* **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidade estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DIEGUEZ, R. C. **Consórcios intermunicipais em foco**: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *In*: Cadernos do desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul./dez. 2011.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 19-38.

_____. A propósito de uma “construção interrompida”. *In*: TAVARES, M. C. *et al.* (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 33-57.

FONSECA, F. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. *In*: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 29-40.

FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999a.

_____. **Depoimento concedido a Ricardo Ismael**. Rio de Janeiro, Duração: 1 hora e 30 minutos, 9 nov. 1999b.

_____. Discurso na homenagem do estado da Paraíba aos seus 80 anos de idade. *In*: FORMIGA, M.; SACHS, I. (coord.). **Seminário Internacional: Celso Furtado, a Sudene e o futuro do Nordeste**. Recife: Sudene, 2000. p. 351-354.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

_____. **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste). **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010: características da população e dos domicílios. Resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf. Acesso em: 15 abril 2020.

_____. **Projeção da população das unidades da federação por sexo e idade para o período 2000/2030**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: ftp.ibge.gov.br/Projecao_da_Populacao_2013/nota_metodologica_2013. Acesso em: 15 abril 2020.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Síntese de Indicadores 2015. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 15 abril 2020.

_____. Sistema de Contas Regionais: Brasil 2016. **Contas Nacionais nº 64**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101619_informativo.pdf. Acesso em: 15 abril 2020.

_____. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2018**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101609.pdf>. Acesso em: 15 abril 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Ipeadata, Banco de dados macroeconômicos, financeiros, sociais e regionais do Brasil. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 20 abril 2020.

MONTEIRO NETO, A.. Política de desenvolvimento regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento**

regional. Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 121-144.

_____. Federalismo e redistribuição intergovernamental de recursos no Brasil: um mapa do padrão de atuação federal no território no período recente (2000-2015) – Região Nordeste em perspectiva. *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil:** políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 197-219.

OLIVEIRA, F. Um republicano exemplar. *In*: OLIVEIRA, F. **A navegação venturosa:** ensaios sobre Celso Furtado. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. p. 117-122.

PRADO, S. **A questão fiscal na federação brasileira:** diagnóstico e alternativas. Documento elaborado no âmbito do Convênio CEPAL/IPEA (Projeto – Brasil: o estado de uma nação). Rio de Janeiro, mar. 2007.

_____. Transferências intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. **Caderno Fórum Fiscal** n. 6, 2014.

PROUDHON, Pierre-Joseph. Do princípio federativo. São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001.

REZENDE, F. **Desafios do federalismo fiscal.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. **O federalismo brasileiro em seu labirinto:** crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

_____. **Conflitos federativos:** esperanças e frustrações – Em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. (Coleção Fórum IRB).

TREVAS, V. C. Y P. **Consórcios públicos e o federalismo brasileiro.** *In*: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (org.). Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro. Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 15-28.