

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

RENATO HIROSHI XAVIER NAGAHAMA

**A FIGURA DO CONSÓRCIO PÚBLICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO
BRASILEIRO: LEITURA DA DINÂMICA ENTRE O CONSÓRCIO NORDESTE E
INVESTIMENTOS CHINESES NA INFRAESTRUTURA NORDESTINA**

***THE LAW OF PUBLIC CONSORTIUM IN BRAZIL: DYNAMICS BETWEEN THE
CONSÓRCIO NORDESTE AND CHINESE INVESTMENTS IN BRAZIL'S
NORTHEASTERN INFRASTRUCTURE***

JOÃO PESSOA – PB

2022

RENATO HIROSHI XAVIER NAGAHAMA

**A FIGURA DO CONSÓRCIO PÚBLICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO
BRASILEIRO: LEITURA DA DINÂMICA ENTRE O CONSÓRCIO NORDESTE E
INVESTIMENTOS CHINESES NA INFRAESTRUTURA NORDESTINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas, sob orientação do Prof. Doutor José Ernesto Pimentel Filho (PPGCJ/UFPB)

JOÃO PESSOA – PB

2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

N147f Nagahama, Renato Hiroshi Xavier.

A figura do consórcio público no ordenamento jurídico brasileiro: leitura da dinâmica entre o consórcio nordeste e investimentos chineses na infraestrutura nordestina / Renato Hiroshi Xavier Nagahama. - João Pessoa, 2022.

133 f. : il.

Orientação: José Ernesto Pimentel Filho.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Consórcios Públicos. 2. Consórcio Nordeste. 3. Desenvolvimento Regional. 4. Região Nordeste. 5. Infraestrutura Nordestina. 6. Investimentos Chineses. I. Pimentel Filho, José Ernesto. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

RENATO HIROSHI XAVIER NAGAHAMA

**A FIGURA DO CONSÓRCIO PÚBLICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO
BRASILEIRO: LEITURA DA DINÂMICA ENTRE O CONSÓRCIO NORDESTE E
INVESTIMENTOS CHINESES NA INFRAESTRUTURA NORDESTINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas, sob orientação do Prof. Doutor José Ernesto Pimentel Filho (PPGCJ/UFPB)

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: 25/07/2022

Ana Paula Basso (PPGCJ/UFPB) - Membro Interno

Prof. Dr. Bianor Arruda Bezerra Neto (UEPB) - Membro Externo

José Ernesto Pimentel Filho (PPGCJ/UFPB) - Presidente da Comissão de Avaliação e Orientador

JOÃO PESSOA – PB

2022

RESUMO

A presente pesquisa se debruça sobre a relação entre investimentos estrangeiros e o desenvolvimento socioeconômico decorrente do aprimoramento e expansão da infraestrutura de regiões subdesenvolvidas, como o Nordeste Brasileiro, levados a cabo pela iniciativa subnacional “Consórcio Nordeste”, criada em 2019. O núcleo da pesquisa gira em torno do questionamento de como investimentos chineses podem contribuir com o enfrentamento do subdesenvolvimento da região. Como fundamento teórico, utilizou-se pesquisa documental dos marcos legais que possibilitaram a existência e a atuação dos consórcios públicos, como a Lei nº. 11.107/2005 e o Decreto nº. 6.017/2007, analisaram-se dados e índices socioeconômicos da região e utilizou-se o pensamento construído por David Aschauer e Albert Hirschman quanto à correlação entre investimentos em infraestrutura e crescimento econômico. A catalogação dos empreendimentos sino-nordestinos ocorreu por meio de pesquisa em matérias jornalísticas e artigos científicos, com destaque para Bahia, que conta com oito empreendimentos de um universo de vinte e seis distribuídos entre os estados nordestinos. Concluiu-se que as parcerias sino-nordestinas são recentes, com maior número de empreendimentos a partir do ano de 2018 e com foco na infraestrutura energética, sendo uma região com grande potencial para geração de energia solar e a eólica. Quanto ao Consórcio Nordeste, induziu-se que sua forma de gestão associada contribui para a aceleração do desenvolvimento e pode vir a ser importante captador de capital chinês em empreendimentos no Nordeste, apesar de atualmente contar com apenas duas parcerias com o país asiático, menos do que esperado.

Palavras-chave: Consórcios Públicos, Consórcio Nordeste, Desenvolvimento Regional, Região Nordeste, Infraestrutura Nordestina, Investimentos Chineses.

ABSTRACT

This research focuses on the relationship between foreign investments and socioeconomic development resulting from the improvement and expansion of infrastructure in underdeveloped regions, such as the Brazilian Northeast, carried out by the subnational initiative "Consórcio Nordeste ", created in 2019. The core of the research revolves around the questioning of how Chinese investments can contribute to facing the region's underdevelopment. As a theoretical basis, documental research was used on the legal frameworks that allowed the existence and performance of public consortium, such as Law no. 11.107/2005 and Decree no. 6,017/2007, data and socioeconomic indices of the region were analyzed and the thinking constructed by David Aschauer and Albert Hirschman was used regarding the correlation between investments in infrastructure and economic growth. The cataloging of Sino-Northeast enterprises took place through research in journalistic materials and scientific articles, with emphasis on Bahia, which has eight enterprises out of a universe of twenty-six distributed among the Northeastern states. It was concluded that the Sino-Northeastern partnerships are recent, with a greater number of ventures from the year 2018 and focusing on energy infrastructure, being a region with great potential for solar and wind energy generation. As for the Consórcio Nordeste, it was induced that its associated form of management contributes to the acceleration of development and may become an important attractor of Chinese capital in ventures in the Northeast, despite currently having only two partnerships with the Asian country, less than than expected.

Keywords: Public Consortium, *Consórcio Nordeste*, Regional Development, Brazil's Northeast Region, Brazil's Northeast Infrastructure, Chinese Investments in Brazil.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. A COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E O INSTITUTO DO CONSÓRCIO PÚBLICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	11
2.1. Evolução do estado da arte a partir do debate doutrinário predecessor 14	
2.2. A importância do orçamento público e da fiscalização financeira e administrativa para a gestão cooperada em consórcios públicos	27
2.3. Forma de provimento de pessoal em consórcios públicos	37
2.4. Gestão patrimonial dos consórcios públicos.....	41
2.5. Fiscalização administrativa dos consórcios públicos: controle interno e externo	45
3. DESENVOLVIMENTO NACIONAL E REGIONAL	51
3.1. Crescimento e desenvolvimento econômico: diferentes entendimentos e percepções.....	53
3.2. Teorias do desenvolvimento regional	56
3.3. O desenvolvimento desigual brasileiro	60
3.4. A integração regional brasileira no século XX: Nordeste em foco ..	64
3.4.1. Dados atuais do desenvolvimento nordestino.....	68
3.4.2. Desenvolvimento recente da educação no Brasil e no Nordeste	73
3.4.3. Desenvolvimento recente da infraestrutura social e econômica no Nordeste	75
3.4.4. Entraves e oportunidades.....	Erro! Indicador não definido.
3.4.5. Panorama da infraestrutura nordestina.....	77
4. CONSÓRCIO NORDESTE E INVESTIMENTOS CHINESES.....	79
4.1. Introdução	Erro! Indicador não definido.
4.2. Relações diplomáticas sino-brasileiras ao longo do tempo	81
4.3. Investimento estrangeiro, iniciativas subnacionais e infra estrutura	87
4.4. O estreitamento entre o Consórcio Nordeste e a China: a relação sino-nordestina	91

4.5.	Estrutura organizacional do Consórcio Nordeste.....	51
4.6.	Investimentos chineses na Região Nordeste do Brasil por Unidade Federativa	92
4.6.1.	Maranhão	92
4.6.2.	Paraíba.....	97
4.6.3.	Pernambuco	100
4.6.4.	Alagoas	103
4.6.5.	Piauí	106
4.6.6.	Sergipe.....	107
4.6.7.	Rio Grande do Norte.....	109
4.6.8.	Ceará.....	111
4.6.9.	Bahia	113
4.6.10.	Empreendimentos cooperados entre a China e o Consórcio Nordeste	115
4.6.11.	Visualização gráfica da participação das unidades federativas na atração de investimentos chineses, em número de projetos ou tratativas	118
5.	CONCLUSÃO	122
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho debruça-se sobre tópicos atuais e ainda bastante inexplorados no Direito. Tais tópicos jurídico-econômicos se conectam com a análise acontecimental e doutrinária de conjunturas políticas que não se limitam às peculiaridades de uma economia subdesenvolvida, mas levam em conta uma conjuntura mundial de instabilidade política e econômica nas últimas décadas. É o caso da economia brasileira em contato com as economias em expansão e de impacto global como é o caso da realidade chinesa. O ineditismo institucional abordado na pesquisa se traduz na observação da criação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, conhecido como Consórcio Nordeste de 2019. Consiste na busca pelas suas razões, seus objetivos, seus direcionamentos e suas atuações práticas para o melhoramento das condições políticas, econômicas e sociais da região Nordeste do Brasil.

Inicialmente, faz-se a análise do instituto dos consórcios públicos no Brasil quanto à sua natureza jurídica. Pensar o jurídico significa pensar a sua forma de criação e organização, seus limites de atuação e suas potencialidades ao permitir a gestão associada entre entes federados na figura de uma única pessoa jurídica. O estado da arte envolvendo os consórcios públicos brasileiros se encontra bastante desenvolvido, tendo em vista que os seus marcos legais datam da primeira década do século corrente e as discussões acerca de suas deficiências e contribuições foram tratadas por administrativistas renomados como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, José dos Santos Carvalho Filho e Marcelo Alexandrino, só para citar alguns principais autores.

Por outro lado, a figura de um consórcio público que aglutina todos os estados de uma região, como o Consórcio Nordeste, em prol da realização de objetivos comuns, em meio a uma conjuntura que caminha para perturbações de ordem constitucional, como o federalismo cooperativo, e de atritos entre o Governo Federal e governos estaduais representa algo inaudito na história do direito brasileiro na forma como hoje se apresenta. A pesquisa captura o momento histórico como forma de oferecer à sociedade uma leitura que compreende não apenas os aspectos políticos em torno do *Consórcio Nordeste*, mas também os seus aspectos jurídicos e

econômicos, de forma a explorar os principais marcos legais e a sua atuação até o presente momento.

Para garantir ainda mais ineditismo ao presente estudo, buscou-se examinar os investimentos chineses recentes na região, os quais foram canalizados por meio da atual atuação política e administrativa do Consórcio Nordeste. Deu-se importância aos investimentos ligados à infraestrutura nordestina, por acreditar ser a categoria de investimentos que mais têm a potencialidade de repercutir em outros setores da economia e que fornece a base para o surgimento de novas relações de produção e troca.

Diversos questionamentos foram realizados para a construção da presente pesquisa. No segundo capítulo, a investigação inicia com os aspectos jurídicos que circundam o instituto dos consórcios públicos: qual sua localização no ordenamento jurídico brasileiro, quais os requisitos para o seu surgimento e sua legitimidade, qual se campo de atuação, sua forma e estrutura organizacional? Estuda-se a forma como é administrado o consórcio e, principalmente, como se dá o seu direcionamento. Ainda, qual a participação de cada ente consorciado na moldura de gestão interfederativa? Essa dimensão propriamente doutrinária e de legalidade se torna conceitualmente indispensável para a sequência dos demais capítulos.

No terceiro capítulo, a pesquisa se debruça sobre as teorias de desenvolvimento econômico e levanta questionamento acerca das diferentes teorias e correntes que buscam definir crescimento e desenvolvimento econômico, bem como as que tratam sobre o seu desequilíbrio e equilíbrio. Isso repercute em desigualdades sociais e regionais. Nesse ponto, o trabalho busca explorar alguns dados econômicos da região nordeste, como o PIB e o IDH, em uma análise comparativa com as demais regiões do Brasil.

Ele se debruça sobre a relação entre investimentos em infraestrutura e o desenvolvimento econômico. De acordo com as ideias de David Aschauer e Albert Hirschman, há uma estrita relação entre o melhoramento e expansão da infraestrutura de uma região com seus índices de crescimento econômico. Assim, analisa-se a participação do poder público e das regulações normativas em torno da dinâmica infraestrutura-crescimento.

Cumprе ressaltar que, por mais que se sobressaiam aspectos econômicos quando da construção dos segundo e terceiro capítulos, eles são vistos como

necessários para uma visão panorâmica e analítica da realidade socioeconômica do Nordeste brasileiro, a qual serve como base para a justificação dos esforços que vêm sendo despendidos na gestão consorciada dos governos dos estados nordestinos.

Por fim, um quarto capítulo que expressa a mais importante reflexão do tema proposto, é o desaguar das demais definições e reflexões. Ele traz questionamentos em torno do próprio Consórcio Nordeste, iniciando com uma breve lembrança dos principais momentos históricos que culminaram na sua criação. Após isso, o capítulo estuda aspectos jurídicos do instituto, analisando os documentos jurídicos necessários à sua criação, o seu estatuto e as leis aprovadas, no âmbito de jurisdição de cada estado consorciado. Ao final, elenca e categoriza todos os empreendimentos oriundos de capital transnacional chinês, em subtópicos que individualiza os nove estados nordestinos. Por fim, traz gráficos explicativos que detalham os empreendimentos por estado, por empresas, por categoria e por sua situação atual.

Dentre todos os países parceiros comerciais, a escolha do país asiático como foco para os estudos da presente pesquisa se deu por quatro razões principais. A primeira é a sua existência e funcionamento como contraponto à forma de organização política e econômica praticada e disseminada pelas principais potências do Ocidente, notadamente quanto à sua eficiência na corrida para se desenvolver economicamente. A segunda é como seu vertiginoso crescimento econômico das últimas décadas foi acompanhado pela erradicação da pobreza e pela implantação de políticas públicas que contribuíram para o bem-estar da população. A terceira se refere ao desenvolvimento da sua infraestrutura como vantagem comparativa para a indústria e o comércio interno e externo, refletindo em eficiência econômica. Por fim, a quarta razão é o seu aumento de importância na política global, bem como estreitamento com países como o Brasil, apesar de desigual dentre as regiões brasileiras.

Enfim, a pesquisa explora questões relacionadas ao desenvolvimento econômico da região Nordeste do Brasil, por entender a necessidade de convergência de vontade política em prol de estratégias para a superação do subdesenvolvimento da região, ao passo que entende a figura dos consórcios públicos, especificamente do Consórcio Nordeste, como um dos instrumentos para a sua concretização que congrega os principais líderes do executivo de todos os estados Nordestinos. Este estudo se situa dentro da área de concentração em Direito Econômico, mais

especificamente na linha de “História do Direito, Constitucionalismo e Desenvolvimento Econômico”.

2. A COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E O INSTITUTO DO CONSÓRCIO PÚBLICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O instituto dos consórcios públicos no ordenamento jurídico brasileiro é relativamente recente. O seu objetivo é coordenar esforços para a persecução de objetivo ou interesse comum, por meio de uma associação entre entes federados, seja ele município, Estado, Distrito Federal ou a União. O estabelecimento do instituto permite discussões e planejamentos acerca de políticas públicas, incluindo a realização de obras e prestação de serviços, que abrangem uma territorialidade mais ampla e induzem maior eficácia quando da sua realização conjunta.

Problemas locais em âmbitos municipais, apesar de haver contato direto com questões fáticas, muitas vezes o município não possui a capacidade técnica ou condições financeiras para o planejamento e execução de políticas públicas, principalmente quanto questões de infraestrutura e grandes projetos. De acordo com Marina Esteves Lopes, a dificuldade em concretizar políticas de desenvolvimento regional contribui para o acentuamento de desigualdades locais e regionais que são historicamente observadas no Brasil.

Assim, os problemas considerados locais, muitas vezes, são, na prática, regionais, tendo em vista que há o movimento de pessoas e relações de trocas entre territórios vizinhos cujas dinâmicas são dependentes. A importância da cooperação regional se torna ainda mais clara quando se observa a realidade do Nordeste brasileiro e a sua rede de infraestrutura que congrega a circulação de produtos e serviços.

Apesar da sua posição geográfica mais próxima aos continentes europeu, africano e norte-americano, é comum haver a priorização da utilização da infraestrutura sudestina de portos, aeroportos, ferrovias e estradas para importação, exportação e circulação de pessoas, tendo em vista o menor número de polos industriais dinâmicos da região Nordeste que permitiriam uma maior integração entre os diversos setores econômicos e o mercado internacional, bem como, a exemplo do estado pernambucano, a existência de um comércio interindustrial ou do tipo Heckscher-Ohlin, que é caracterizado por ganhos oriundos dos fatores de produção, especialmente do trabalho (menores salários) e industrialização voltada ao

atendimento às demandas por insumos e produtos finais para a região sudeste e menos envolvimento com o comércio internacional (MACIEL, 2012).

Uma outra grande questão que afeta diretamente os setores econômicos nordestinos, especialmente no caso do comércio e indústria marítimos é o desempenho dos portos nordestinos marcado por disputas quase predatórias pelas cargas, que acabam por elevar excessivamente os valores a serem investidos nessas infraestruturas e podem nem ao menos representar contribuições significativas para a região, podendo chegar ao ponto de anular os esforços depreendidos para a captação de recursos e investimentos de empresas (LIMA, 1999).

Eriksom Lima (1999) afirma existir uma centralidade em torno de questões como competitividade e ampla concorrência em relação à infraestrutura e à administração de portos brasileiros, mas que as suas regulações jurídicas, legislativas e administrativas claras, precisas, estáveis e de longo prazo representam maiores atrativos para investimentos de empresas industriais e comerciais.

Dessa forma, a atuação em bloco regional de estados que compartilham uma realidade semelhante quanto ao seu nível geral de desenvolvimento, o que inclui aspectos sociais e econômicos e questões como infraestrutura e logística, pode representar um grande avanço para a elaboração de estratégias, planejamentos, normas jurídicas e administrativas, órgãos e entidades que conjuguem esforços para a elaboração de políticas públicas e o enfrentamento de problemas socioeconômicos que transpassam as fronteiras dos municípios e dos estados.

A atuação conjunta entre entes federados se alinha com a ideia do modelo de federalismo cooperativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que congrega o equilíbrio na distribuição de competências aos entes federados, ao delimitar as comuns (art. 23, CF/88) e as concorrentes (art. 24, CF/88), com respeito à titularidade de cada membro consorciado em uma dinâmica de cooperação e não de integração, absorção ou fusão (MOREIRA, 1997)

As vantagens que surgem a partir da cooperação entre entes federados são inúmeras, como a criação e fortalecimento de vínculos, por meio da consolidação de uma identidade regional que pode solidificar as bases democráticas e estimular maior harmonia nacional, a racionalização do uso de recursos voltados à execução de objetivos e interesses comuns, o estímulo ao desenvolvimento local, regional e nacional, tendo em mente que o desenvolvimento de um país com as dimensões

territoriais como o Brasil é dependente do equilíbrio no avanço político, econômico e social de todos os estados, bem como a satisfação de necessidades da população de regiões com escassez de recursos que, de outra forma que não a cooperativa, permaneceria desassistida (MEDAUAR e OLIVEIRA, 2006).

A cooperação intergovernamental, a associação e o compartilhamento de benefícios e custos entre atores parceiros são ideias e práticas que podem ser observadas ao longo do desenvolvimento dos países ao redor do mundo. No Brasil, o federalismo trino se atrela a uma fragmentação política que, caso mal administrada, desarmônica ou desigual, pode gerar uma série de problemas estruturais e estruturantes relacionados ao desenvolvimento socioeconômico do país.

Tendo isso em mente, reconhece-se a jovialidade do instituto dos consórcios públicos no território brasileiro, que foi consagrado constitucionalmente apenas com a edição da Emenda Constitucional nº. 19 de 1998, dez anos após a promulgação da atual Constituição da República, que alterou o art. 241, dando-lhe a seguinte redação:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

O surgimento dos consórcios administrativos ocorreu dentro de um pacote de inovações legislativas denominado Reforma Administrativa, inaugurada juridicamente pela Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho 1998, em um contexto de intensos debates sobre a gestão do Estado brasileiro em meio à intensificação da globalização e à consolidação da hegemonia do capitalismo e do neoliberalismo, dez anos após a promulgação da Constituição Federal.

A Reforma Administrativa de 1998 consiste em uma das maiores reformas ocorridas no âmbito da administração pública brasileira e trouxe diversas alterações técnicas e também conceituais importantes à estruturação do Estado brasileiro que passara (e ainda vem passando) por grandes transformações ao longo das décadas (SILVA, 1999). A mudança ocorreu a partir da reflexão de juristas e legisladores quanto à capacidade gerencial da administração pública brasileira, marcada por ineficiência e defasagem técnicas, em meio à crise fiscal e incapacidade de financiar investimentos, devido à poupança pública negativa, à época, cuja estrutura já vinha

sendo questionada desde a década de 1930, com o avanço da administração pública em processo de modernização, passando pelos anos 1960, com o Decreto-Lei 200/67 que rogava a eficiência e descentralização administrativas até os debates que culminaram com a Constituição Federal de 1988 (SILVA, 1999).

Em uma análise sistemática, a reforma administrativa da década de 1990 não se assemelha às suas predecessoras, porque não possui características nucleares centralizadoras, como a que ocorreu em 1936, ou descentralizadoras, como a de 1967, fugindo do caráter histórico cíclico e binômico de centralização-descentralização da administração pública brasileira e fortalecendo a sua direção nuclear, ao passo que estimula a autonomia das agências e das organizações sociais (SILVA, 1999).

2.1. Evolução do estado da arte a partir do debate doutrinário predecessor

Em um contexto anterior à promulgação da Emenda, entre as décadas de 1970 e 1980, os consórcios públicos eram objetos de incertezas e impermanências quanto a sua existência e obrigações, ou seja, eram acordos de colaborações que não contavam com a segurança jurídica necessária para o seu desenvolvimento, até que, a partir dos anos 1990, o Brasil experimentou um aumento vertiginoso do número de novas experiências de consorciamento, notadamente na área com meio-ambiente, informática, destinação de resíduos sólidos a exemplo do Consórcio do ABC (CUNHA, 2004).

Dentre as alterações trazidas pela Emenda, encontra-se a adição da exigência do período de três anos de estágio probatório para a aquisição da estabilidade de servidores públicos ocupantes de cargos efetivos (art. 41, caput, da CF/88), da ampliação de casos de perda de cargo público, passando de apenas quando do cometimento de falta grave prevista em lei, para casos de insuficiência de desempenho (art. 41, §4º da CF/88) e de excesso de despesas (art. 169, II, §§ 4º a 7º da CF/88), ambos os casos avaliados por meio de processo administrativo específico e regulado por lei complementar, com o intuito de repreender servidores displicentes com as atividades inerentes ao seu cargo público e permitir avaliação funcional durante toda a sua carreira.

A Reforma também acrescentou os instrumentos da avaliação periódica de desempenho do servidor (art. 41, §1º, III da CF/88) e da disponibilidade com

remuneração proporcional (art. 41, §§2º e 3º da CF/88), essa última já prevista no texto anterior da Constituição, mas que demandou maior regulação legislativa, tendo em vista a sua difícil compreensão e sensibilidade do instrumento que afeta diretamente a renda do servidor público, além de acrescentar modificações no regime de remunerações, como a previsão de pagamento de subsídios a alguns ocupantes de cargos públicos, em vez de vencimento ou remuneração, bem como quanto ao teto remuneratório, instituindo o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal como o único para os agentes de todos os três poderes (incluindo Presidente da República, Governadores, Prefeitos, Ministros de Estado, Deputados Federais e Senadores, e outros). A Emenda também estimulou a descentralização dos serviços públicos, com a previsão de novas formas de gestão nas figuras das agências executivas e das organizações sociais (lei 9649/98 e 9637/98) e de seus contratos de gestão (SILVA, 1999).

O ponto de maior relevância da Reforma Administrativa, para os estudos propostos na presente pesquisa, diz respeito às alterações e inovações no tocante à gestão da administração pública, especificamente quanto à introdução da gestão associada por meio do instituto dos consórcios públicos no ordenamento jurídico brasileiro. O instrumento possibilitou a cooperação intergovernamental entre municípios, entre estados e municípios e entre a União e estados no tocante à gestão compartilhada e prestação de serviços públicos, com o objetivo de alavancar a qualidade, a produtividade e o retorno dos serviços prestados a uma população que, apesar de circunscrita em determinado território de um ente autônomo, pode se beneficiar de uma gestão intergovernamental pensada em comunhão de esforços e de disponibilidade de recursos e orçamentos vultosos assim como diversificados.

Em estudo de direito comparado entre os ordenamentos jurídicos alemão, suíço, austríaco e belga, Maria Jesús Morales (1998) analisa os convênios de colaboração entre os entes daqueles sistemas federativos, apontando-os como um dos principais instrumentos de colaboração entre diferentes polos de poder político e afirmando-os como dinâmica inerente ao próprio federalismo. Ademais, a autora alcança a ideia de que os convênios que surgiram naquelas federações não foram frutos da mera espontaneidade, mas sim da vontade política de avançar na construção de um Estado Federal, por meio da instrumentalização da colaboração intergovernamental, tanto vertical quanto horizontal.

Não obstante à inovação trazida pela Emenda nº.19 quanto à gestão associada entre entes federados e ao surgimento de um imenso leque de possibilidades, em tese, de cooperação intergovernamental, os consórcios públicos não contavam com qualquer regulamentação infraconstitucional que trouxesse a sua aplicabilidade com a segurança jurídica adequada, fato esse que corroborava a ideia defendida por parte da doutrina jurídica e de alguns órgãos de controle de que a cooperação entre os entes não contava com personalidade jurídica (LOPES, 2010).

A falta de uma definição jurídica precisa perdurou até 2005, quando se promulgou a Lei nº. 11.107, conhecida como “Lei dos Consórcios Públicos”, que inaugurou um relevante marco legal dispondo sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dando outras providências, possibilitando à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se associarem para a persecução de objetivos e interesses comuns, de acordo com as afinidades políticas, ideológicas, partidárias, demandas de movimentos sociais e outros setores relevantes da sociedade (CUNHA, 2004). A relevância da lei reside na promoção da segurança jurídica da experiência de consorciamento entre entes federados, evoluindo os cenários informais de cooperação que ocorriam historicamente na prática da administração pública brasileira, notadamente entre governos intermunicipais (CUNHA, 2004).

A elaboração e promulgação da lei foi marcada por entrelinhas que discorrem um pouco acerca da conjuntura econômica, jurídica e sobretudo política do Brasil durante o início da primeira década do século XXI. Mesmo com a vigência da Emenda nº. 19, que alterou diversas matérias constitucionais, prevendo a gestão cooperativa, a disposição de normas gerais ainda era inexistente e havia conflito entre a gestão financeira dos consórcios públicos e a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, que proibia o custeio de despesas e investimentos fora do território da unidade federativa que dependesse o recurso.

Diante esse impasse, houve uma pressão política por parte da sociedade civil organizada, especialmente do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, fundado em 1990, que lançou a “Carta do ABC”, documento assinado pelos prefeitos das sete cidades consorciadas em conjunto com os membros do Comitê de Articulação Federativa 129 (CAF) e enviado ao Governo Federal durante a gestão de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003 (CUNHA, 2004).

Corolário às reivindicações em torno de uma nova regulação da gestão cooperativa, o Poder Executivo, na figura de um conjunto de Ministros de Estados, apresentou, em junho de 2004, o Projeto de Lei nº. 3.884 ao Presidente da República que o submeteu ao Congresso Nacional para sua apreciação e deliberação¹. Entretanto, as discussões acerca do projeto de lei foram marcadas por forte oposição de caráter jurídico e político, o primeiro sob argumentos de inconstitucionalidade da Lei, por parte de juristas, e o segundo por oposição política ao Governo Lula, por parte de representantes políticos que destacavam um caráter centralizador dos poderes na figura da União, em detrimento dos estados (CUNHA, 2004). Diante das fortes oposições, o projeto de lei foi arquivado, em junho de 2005. Após o arquivamento, no mesmo ano, foi promulgada a Lei nº. 11.107, que aproveitou os principais pontos abordados pelo Projeto de Lei nº. 3.884 de 2004 de autoria do deputado federal Rafael Guerra (PSDB).

A cooperação interinstitucional, entretanto, é muito mais profunda do que a simples instituição de uma nova personalidade jurídica com objetivo de reunir entes federativos. A realização de interesses comuns aos entes consorciados exige alinhamento político, debate e planejamento, definição de corresponsabilidades e mecanismos de fiscalização e controle, além obviamente de aportes jurídico e financeiro que possibilitem factualmente a gestão compartilhada (ARAÚJO, 2010).

Na prática, a gestão cooperativa na figura dos consórcios públicos advém da natureza de determinadas questões, abrangendo dois ou mais municípios ou regiões e demandam respostas rápidas e eficientes. A articulação intergovernamental é devida à complexificação crescente da sociedade brasileira, à abrangência e ao nível de impacto de determinada ação para a população. Tem-se como por exemplo as questões ambientais relacionadas à poluição do ar e do solo bem como ao sistema de transporte que alimenta grandes regiões e seus fluxos e trânsito de pessoas em seu cotidiano. Ainda ao sistema de saúde e educação que requerem equipamentos e instalações adequados, profissionais qualificados e técnicos preparados para o atendimento da população, e ao desenvolvimento de estratégias de gestão e crescimento socioeconômico que demandam o planejamento e a elaboração conjunta

¹ A tramitação completa do Projeto de Lei apresentado ao Congresso Nacional pode ser acessada em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=259562>

de “regiões administrativas” e “polos de desenvolvimento” que articulem a cadeia produtiva que cada vez mais se encontram dispersas territorialmente (CUNHA, 2004).

A Lei dos Consórcios Públicos visa inaugurar um relacionamento cooperativo entre os entes federados no que tange à criação de novas pessoas jurídicas que atuam em determinados setores socioeconômicos. Para além das inúmeras possibilidades de gestão cooperativa, o marco legal representa um contrapeso e uma nova forma de encarar a competição predatória do federalismo brasileiro. Em vez de estimular a cooperação em torno de um desenvolvimento comum que edifica o bem-estar e a qualidade de vida dos brasileiros, o federalismo podia promover uma verdadeira disputa de ganha-perde que representava a incapacidade de agir coletivamente favorecendo individualismos políticos e gerenciais, a exemplo da conhecida “guerra fiscal” que acontece entre municípios e entre estados em torno da captação de investimentos de empresas privadas, por meio da instrumentalização a todo custo das alíquotas de impostos como o IPTU, ISS e ICMS. (CUNHA, 2004.)

De acordo com a Lei dos Consórcios, a constituição dos consórcios públicos se dá por meio da elaboração de um protocolo de intenções que deve ser subscrito pelos entes que pretendem se consorciar e, posteriormente, ratificado por meio de lei editada pelos entes em seu âmbito jurisdicional (arts. 3º e 5º). O protocolo de intenções requer uma série de cláusulas necessárias para sua celebração (art. 4º e incisos), como a denominação, a finalidade, o prazo de duração, a sede, a identificação dos entes federados consorciados, a indicação da área de atuação, a natureza jurídica pública (associação pública) ou privada, a forma de administração, os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados, dentre outros. Após a promulgação e vigência das leis que ratificam o protocolo de intenções (natureza jurídica de direito público) ou do atendimento dos requisitos da legislação civil (natureza jurídica de direito privado), o protocolo de intenções adquire o status de contrato de consórcio público (art. 6º, I e II).

A subscrição do protocolo de intenções não vincula o ente federativo à ratificação legislativa, sendo permitida a celebração do contrato de consórcio público por apenas parcela de entes (art. 5º, §1º). Ainda, há a possibilidade de consorciamento parcial ou condicional, desde que a ratificação com reserva por parte de um ente subscritor seja aceita pelos demais (art. 5º, §2º), sem qualquer tipo de sanção. O ente subscritor possui o período de até 2 (dois) anos para ratificação do protocolo sem a

necessidade de homologação por meio de assembleia geral, o que se torna necessário com o transcorrer do período (art. 5º, §3º). Ademais, a ratificação do protocolo de intenções é dispensada para o ente que, antes de subscrever o protocolo de intenções, discipline por lei a sua participação no consórcio público (art. 5º, §3º), obviamente caso não exista divergência entre sua lei anterior que disciplina a matéria e o protocolo de intenções. O art. 5º e os seus quatro parágrafos representam a preservação da autonomia de cada ente federativo, quando do processo de consorciamento, pois não haveria fundamento constitucional obrigar os entes federativos a participarem do consórcio (PIETRO, 2006).

Um dos pontos chaves do marco legal é a regulamentação da aquisição da personalidade jurídica dos consórcios públicos prevista em seu art. 6º, que prevê a aquisição em duas modalidades: de direito público, na forma de uma associação pública, mediante a ratificação e vigência do protocolo de intenções, ou de direito privado, mediante a regulação determinada pela legislação civil. Os consórcios públicos criados com a personalidade jurídica de direito público passam a integrar a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados (art. 6º, §1º).

Em resumo, a Lei 11.107/05 dispõe que a constituição de um consórcio público envolve as seguintes fases:

- a) Subscrição de protocolo de intenções (art. 3º);
- b) Publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (art. 4º, §5º);
- c) Promulgação de lei por cada um dos partícipes, de forma a ratificar, totalmente ou com reserva, o protocolo de intenções (art. 5º) ou disciplinando a matéria (art. 5º, §4º);
- d) Celebração de contrato (art. 3º);
- e) Atendimento das disposições da legislação civil, quando se tratar de consórcio com personalidade de direito privado (art. 6º, II);

Como se verá adiante, a dotação de personalidade jurídica aos consórcios públicos gerou aflorados debates entre legisladores e juristas. Durante a história do direito constitucional brasileiro, algumas Constituições versaram acerca da gestão associada entre entes federados, porém de maneira superficial, sem adentrar em questões como a forma ideal, com exceção da Carta Magna de 1937, que previu o instituto dos consórcios públicos e os dotou de personalidade jurídica limitada a seus fins (SANTOS, 2000), consoante seu art. 29 e parágrafo único, abaixo transcritos:

Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

Por sua vez, a Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 1/69, em seu arts. 8º, §1º, 13, §3º, e 16, §4º, estabelecia que a União, os Estados e Municípios poderiam celebrar convênios para a execução de suas leis, serviços ou decisões, por meio de funcionários federais, estaduais ou municipais:

Art 8º - Compete à União:

(...)

§ 1º - A União poderá celebrar convênios com os Estados para a execução, por funcionários estaduais, de suas leis, serviços ou decisões.

Art 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

(...)

§ 3º - Para a execução, por funcionários federais ou municipais, de suas leis, serviços ou decisões, os Estados poderão celebrar convênios com a União ou os Municípios.

Art 16 - A autonomia municipal será assegurada:

(...)

§ 4º - Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

Entretanto, para além da Carta Magna de 1937, as demais Constituições não trataram de dotar ou definir a personalidade jurídica dos consórcios públicos, até a edição da Emenda 19 à CF/88 que alterou, dentro diversos outros pontos, a redação do art. 241.

A legislação veda a previsão de contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio, excetuando a doação, destinação ou cessão do uso de bens e transferências de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos (art. 4º, §3º). A entrega de recursos ao consórcio público se dá apenas por meio de contrato de rateio (art. 8º, *caput*) formalizado em cada exercício financeiro e com prazo de vigência não superior ao das dotações que o suportam,

excetuando-se contratos cujos projetos sejam contemplados em plano plurianual (art. 8º, §1º).

Os recursos entregues por meio de contrato de rateio não podem ser utilizados para o atendimento de despesas genéricas (art. 8º, §2º) e as partes contratuais, isoladas ou em conjunto, ou o consórcio público como um todo são partes legítimas para exigir o cumprimento das suas cláusulas e obrigações decorrentes (art. 8º, §3º). Dessa forma, pode-se identificar a característica básica do consórcio, seja ele público ou privado: a persecução de interesses comuns paralela à manutenção de suas titularidades pelos membros, constituindo uma forma de cooperação e não de fusão, integração ou absorção (MOREIRA, 1997).

A existência de corresponsabilidades entre os membros consorciados implica na existência de múltiplos atores aptos a realizar cobranças administrativas, pressões políticas e fiscalização dos projetos pensados pelo consórcio público. Eles são inerentes à administração pública gerencial que deve enxergar a sociedade como marcada por conflitos e incertezas dentro de uma moldura plural e democrática (SILVA, 1999). A Lei dos Consórcios trouxe mecanismos de fiscalização e vigilância quanto à execução das receitas e despesas dos consórcios públicos, que ocorrem por meio de órgãos próprios de fiscalização, como é o caso da sujeição do consórcio público à fiscalização contábil, operacional e patrimonial ao Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle externo (art. 9º).

Como visto, a figura do consórcio público não fere o elemento “autonomia política” dos entes federativos consorciados, inexistindo, *a priori*, correlações de forças obrigatórias no sentido de ganha-perde, mas sim o estímulo de cooperação em prol de um objetivo comum, tendo em vista a sua natureza contratual que garante a vinculação de responsabilidades administrativas, técnicas e financeiras de cada ente consorciado. Questões relacionadas à autonomia política dos entes federativos e à criação de uma pessoa jurídica consorcial levantam debates complexos na doutrina jurídica, tendo em vista que o federalismo pressupõe a coexistência de entes federados essencialmente autônomos administrativa e politicamente, contando com constituição e competências próprias.

A temática abre margem para o estudo comparado entre consórcios públicos, blocos regionais de atuação política e confederações, tendo em vista a existência de pontos de aproximação, mas também de diferenciação que permitem conceituar cada

instituto de maneira precisa e individualizada. A atual definição de consórcios públicos, ponto já abordado no presente capítulo, é corolário de um longo processo de produção não apenas legislativa, mas de debates no campo das ideias jurídicas. Muitos nem sempre enxergavam o instituto com bons olhos ou alcançavam um denominador comum para enquadrá-lo.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006), antes da promulgação da Lei 11.107/05, havia certo consenso doutrinário sobre a natureza jurídica dos consórcios e convênios que eram considerados acordos de vontade, sem personalidade jurídica, para a execução de objetivos convergentes, sendo eles entre entidades do mesmo nível estadual ou municipal, no primeiro caso dos consórcios, e entre entidades de níveis diferentes, no segundo caso dos convênios, a exemplo de acordos firmados entre a União e Estados ou Municípios, ou entre Estados e Municípios. Na época, questionou-se a possibilidade de os consórcios públicos subverterem a congruência da organização federativa já cristalizada na figura do Estado Federado Brasileiro, nos termos da Constituição Federal de 1988 (NEGRINI, 2009).

Miguel Reale (2004), ao analisar e opinar acerca do projeto da Lei dos Consórcios Públicos, apontou o perigo de se estar a perder o sentido do federalismo brasileiro e abrindo precedente para a interferência da União em questões locais, o que afetaria a autonomia dos Estados e Municípios, elaborando um parecer² que, dentre outros argumentos, opina pela sua inconstitucionalidade enquanto descreve o pacto cidadão como se carta magna fosse:

o Projeto examinado cria, a bem ver, uma associação que vem alterar o sentido de nosso federalismo, o qual se distingue pela existência de três entes com competências distintas, cujo relacionamento recíproco a própria Carta Magna disciplina, representando os projetados 'consórcios públicos' um adendo inadmissível ao que a Constituição dispõe (REALE, 2004).

O constitucionalista exagera ao afirmar que se vinha construindo – sobretudo após a Constituição de 1946 até a de 1988, diz ele – uma organização federativa no Brasil que estaria ao ponto de esvaziar-se com aprovação da Lei dos Consórcios Públicos. Reale inicia seu parecer criticando a definição da expressão “consórcio

² O parecer completo elaborado pelo constitucionalista Miguel Reale acerca do Projeto de Lei dos Consórcios Públicos pode ser visualizado em: www.miguelreale.com.br/parecer.htm

público” proposta pelo projeto, constante no art. 241 da Constituição com a redação dada pela Emenda nº. 19, que pretende definir o instituto como uma “associação pública formada por dois ou mais entes da Federação, para a realização de objetivos de interesse comum” (art. 2º, I, do Projeto) constituída como “(...) pessoa jurídica de direito público que integra a administração indireta de cada um dos entes da Federação associados.” (art. 2º, VIII, do Projeto). A crítica do autor à nova definição de consórcio público, que se daria a partir da aprovação do projeto de lei, caminhava no sentido de que se estaria a criar uma nova entidade dotada de personalidade jurídica de direito público parte da administração indireta, ao lado das autarquias e das sociedades de economia mista.

Reale argumenta ali que a palavra “consórcio” já é dotada de significado tradicionalmente dado pela literatura jurídica brasileira, especificamente pela Lei nº 6.404, conhecida como Lei de Sociedades Anônimas, cujo art. 278 versa que o consórcio é formado companhias e outras sociedades para a execução de determinado empreendimento, inexistente dotação de personalidade jurídica nem presunção de solidariedade (§ 1º), significado este que entraria em conflito com a nova definição trazida pelo Projeto de Lei de Consórcios Públicos que o dota de personalidade jurídica e de maior leque de encargos e competências, extrapolando a natureza do federalismo trino brasileiro e os preceitos constitucionais de competência territorial de cada ente federativo que distingue as áreas de poder privado ou de competência comum.

Ao invocar o art. 24 da Constituição Federal, que estabelece as matérias cuja legislação é concorrente (*caput* e incisos), bem como que a competência da União será limitada ao à fixação de normas gerais, Reale argumenta que a ideia de “gestão associada” vai de encontro às competências estabelecidas no artigo retromencionado, estreitando a competência dos Estados e Municípios, ao permitir a atuação da União como consorciada (art. 2º, do Projeto e seus incisos), inclusive na composição do órgão supremo do consórcio público, a Assembleia Geral composta exclusivamente pelos Chefes do Poder Executivo dos entes consorciados:

Efetivamente, não se compadece com a competência da União a participação desta em característicos serviços locais dos Estados e Municípios, por meio dos programados consórcios públicos, os quais vêm, assim, indevidamente, alterar os limites de competência dos três entes que compõem a Federação (REALE, 2004).

Em sua visão, isso acabaria por abrir precedente para a redução da autonomia municipal e estadual, bem como para a interferência da União em questões locais, como quanto à produção e consumo (art. 24, V, CF/88) e à proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VII, CF/88), devido ao maior poder político e econômico deste ente. Assim, o projeto possibilitaria o alargamento da competência privativa dos Estados para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões (art. 25, § 3º, CF/88), permitindo à União participar da criação de macro e microrregiões metropolitanas. Para o jurista, a atuação da União em uma gestão associada vertical seria comparável com uma intervenção, que se encontra regulada nos arts. 34 e 35 do texto constitucional. Esse ponto de vista demasiado ortodoxo e estático confunde as medidas extremas da intervenção com o processo democrático da formação de consórcio, cuja regulação pressupõe entes federativos em ação histórica dinâmica.

Um ponto, contudo, de relevância jurídica abordado por Miguel Reale em seu parecer sobre o projeto de lei em questão é o de inexigibilidade de licitações para as atividades do consórcio público regidas por contratos com entidades públicas (art. 10, II, do Projeto) e por contrato de rateio (art. 12 e 13, do Projeto), sendo esse último alvo de questionamentos no tocante à sua definição, tendo em vista que nem o projeto, nem a lei dos consórcios públicos aprovada, não discorriam extensamente sobre a mesma. Entende-se, no presente estudo, que esse ponto de grande pertinência viria ser superado dois anos depois com a edição do Decreto nº. 6.017 de 2007. O leitor terá oportunidade de conhecer mais detalhadamente o problema que será abordado mais à frente no tópico 2.2.

Miguel Reale também destacara o impacto da inexigibilidade de licitações trazida pelo projeto na Lei nº 8.666 de 1993, conhecida como Lei de Licitações. Atualmente, está essa lei revogada em favor da Lei 14.133 de 2021, a Nova Lei de Licitações. No diploma anterior, a inexigibilidade trazida poderia ter maior amplitude, aumentando o rol de hipóteses elencado pelo art. 25 da Lei de Licitações, o que despertara a preocupação de Reale quanto à magnitude do projeto.

É também digno de ênfase na opinião jurídica em comento o amplo poder da norma jurídica constante no art. 10, inciso II, do projeto, que autoriza os consórcios de direito público promover desapropriações e instituir servidões nos termos de

declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público (atual art. 2º, inciso I, da Lei dos Consórcios). Trata-se, portanto da instituição de direito real sobre imóvel alheio, estabelecendo um titular do prédio dominante a exercer um poder jurídico sobre o prédio serviente, conforme se tem no conceito jurídico de servidão. Além disso, todas implicações administrativas da desapropriação estão previstas ali legalmente.

Miguel Reale problematiza a previsão de os consórcios públicos poderem realizar a cobrança de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviço ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente federado consorciado (art. 3º, § 2º, do Projeto, e art. 2º, § 2º, da Lei dos Consórcios), além de destacar a autorização de outorgar concessão, permissão ou autorização de obras e serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público (art. 3º, § 3º, do Projeto, e art. 2º, § 3º, da Lei dos Consórcios). A nova figura jurídica do “contrato de programa” trazida pelo projeto também foi alvo de críticas pela sua falta de definição precisa, pois permite também aos titulares dos serviços ou ao consórcio público fixarem regras de planejamento, regulação e fiscalização em uma espécie de contrato celebrado sem a realização de licitação, o que criaria um status de incerteza quanto a sua relação com os contratos disciplinados pela Lei nº. 8.666/93, a Lei de Licitações anterior.

O pensamento nuclear da crítica ao projeto de lei dos consórcios públicos constante no parecer elaborado pelo constitucionalista Miguel Reale residia na ideia de que a proposta promoveria, em um plano fático, uma certa equiparação entre os consórcios públicos e os entes federados, tendo em visto a concessão de amplos poderes e de largo rol de atuação àqueles, razões pelas quais a proposta legislativa forjaria uma configuração jurídica inconstitucional apta a alterar o sentido do federalismo trino brasileiro e não ornaria com a tradição do ordenamento jurídico pátrio, conceito dentro do qual cada um dos três entes é dotado de competências distintas, em uma dinâmica solidificada na Constituição Federal de 1988. Escreve Reale o seu parecer:

EM CONCLUSÃO, o Projeto de Lei, que pretende instituir “consórcios públicos”, fê-lo extrapolando do Art. 241 da Constituição federal, visto criar uma instituição jurídica anômala, à qual é conferida competência equiparável à dos três entes que compõem nosso sistema federativo, o que conflita com as diretrizes de nossa Carta Magna (REALE, 2004).

Em verdade, é preciso interpretar a sua crítica como sendo de natureza conservadora. Em largo aspecto, ela dá saltos interpretativos que são claramente objeto de uma atribuição subjetiva ao tema, além se apegar em demais ao formalismo. Para Reale, haveria uma afetação da força constitucional para a preservação da estrutura e organização do Estado brasileiro, dos limites ao poder político e dos valores e direitos fundamentais cunhados pela Constituição Federal de 1988, principalmente no que tange aos seus princípios fundantes do federalismo trino brasileiro, desautorizando o legislador ordinário a modificá-las. Não parece ser essa a realidade. Como se depreende de seu parecer, a sua forte oposição à dotação de personalidade jurídica se constitui como principal argumento ao arquivamento do projeto de lei dos consórcios públicos, pois ela equipararia transversalmente esse instituto aos entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dentro do pensamento jurídico do direito administrativo brasileiro, notadamente durante o momento de sua criação, o tópico de consórcios públicos gerou um rico debate. Houve divergências quanto à fixação da sua natureza jurídica. Diversos autores defendiam a sua natureza contratual, enquanto outros a negavam (SANTOS, 2000), bem como quanto à sua personalidade jurídica, ponto explorado por Reale em seu parecer abordado acima. Essa linha de pensamento também foi seguida por outros juristas que repudiavam os contornos da natureza jurídica dos consórcios públicos, argumentando pela sua falibilidade e inconstitucionalidade.

Hely Lopes Meirelles (2003), em momento anterior à edição da Lei dos Consórcios, argumentou que, por não possuírem personalidade jurídica, os consórcios públicos não eram capazes de assumir direitos e obrigações em nome próprio, sendo necessária a assunção de sua administração, de seus interesses e da realização dos objetivos dos entes consorciados por parte de uma entidade civil ou comercial paralela. A mesma lógica é seguida por Diógenes Gasparini (2017, p. 281) que afirmou que tanto os convênios quanto os consórcios, dada a sua natureza, não são capazes de adquirir personalidade jurídica, nem serem dotados de uma estrutura organizacional nem de uma administração empresarial, sendo pertinente a constituição de uma sociedade civil, comercial ou industrial com a finalidade de executar os objetivos do convênio ou consórcio, de acordo com as normas fixadas pelos seus membros.

Na mesma época, Odete Medauar (1995) definiu os consórcios administrativos como “acordos celebrados entre entidades estatais da mesma espécie ou do mesmo nível, destinados à realização de objetivos de interesse comum”, afirmando a sua natureza contratual e a possibilidade de se criar uma pessoa jurídica para a sua execução e administração, mas deixando claro que tal possibilidade se revelaria um complicador, clamando a autora pela adequação de agilidade.

Na mesma linha de pensamento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006), ao analisar a figura dos consórcios públicos no contexto da Lei nº. 11.107, afirma que o art. 241 é incongruente ao permitir que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinem, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, sem que haja uma lei nacional que estabeleça os pontos comuns, pois a norma constitucional dá a impressão de que cada ente federado detém a competência própria para legislar sobre a matéria.

Para Di Pietro, a imprecisão legal já se inicia em seu preâmbulo que diz dispor sobre “normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências”, mas que a Lei não trata de “contratação” de consórcios públicos pelos entes federados, como prevê o art. 241 da CF/88, mas sim da “constituição” de uma pessoa jurídica por entes federados em conjunto cujo procedimento de contratação seria tão somente uma fase.

Das percepções anteriores acerca da admissibilidade de dotação de personalidade jurídica aos consórcios públicos, pode-se delinear uma corrente de pensamento que enxerga uma delimitação clara entre a atuação dos entes federados, cuja administração pública é altamente suscetível a falhas que comprometeriam a gestão associada. A sugestão de Di Pietro de criação de uma entidade na forma de autarquia ou fundação por um membro-líder do agrupamento de entes federados em uma comissão executiva, parece burocrática e não estimula a atuação cooperada como hoje se enxerga os consórcios públicos, que comumente possuem rotatividade de entes federados ocupando a sua presidência.

2.2. A importância do orçamento público e da fiscalização financeira e administrativa para a gestão cooperada em consórcios públicos

As dinâmicas das relações sociais desenvolvidas em sociedades compostas por indivíduos organizados em estruturas políticas republicanas e democráticas, como o Estado Democrático de Direito, requerem não apenas o bom funcionamento das instituições políticas e administrativas, mas de recursos financeiros bem aplicados e gestão orçamentária competente para que haja a implementação de políticas públicas e o melhoramento da qualidade de vida e do bem-estar da população, sob pena de não se concretizarem os projetos elaborados, por mais que pareçam inerrantes no papel. Portanto, a boa gestão orçamentária representa um importante passo em direção ao sucesso de políticas públicas, obras e serviços a serem realizados pelos entes consorciados.

A existência de necessidades públicas³, conjunto de responsabilidades vinculadas a um ente Estatal, necessita de congregação de esforços das entidades públicas que regulamente a dinâmica da sociedade e garanta o bem-estar comum, por esse motivo, é imprescindível o exercício da atividade financeira estatal⁴ que ocorre por meio do orçamento público.

O orçamento público é elaborado e regulado pela Lei do Orçamento Anual (LOA), instrumento jurídico por meio do qual se estimam e se preveem as despesas de cada ente do governo durante o período de 1 (um) ano. A LOA engloba as previsões orçamentárias dos três Poderes, dos fundos de órgãos da administração pública direta, de entidades da administração pública indireta e de fundações instituídas e mantidas pelo poder público, dos investimentos em empresas cuja maioria do capital seja público e da seguridade social (ARAÚJO, 2010).

Ricardo Lobo Torres (2008), jurista que contribuiu para a reconstrução da escola de Direito Financeiro e Tributário no Rio de Janeiro, enxergou a figura do orçamento público como um marco histórico que permitiu aos povos terem o direito de dominar as finanças públicas e, por meio da escolha dos seus representantes em

³ Regis Fernandes de Oliveira define necessidades públicas como "tudo aquilo que incumbe ao Estado prover em decorrência de uma decisão política inserida em norma jurídica (OLIVEIRA, 2015, p. 179). Por sua vez, Luigi Einaudi vê na satisfação destas a missão da economia política. Para leitura, cf. EINAUDI, 1948.

⁴ A atividade financeira estatal é regulada no capítulo constitucional sobre finanças públicas na atual CF/88 (artigos 163 a 169), assim como em normas gerais de direito financeiro, com autonomia resguardada consoante artigo 24, I, da CF/88. Para a origem constitucional da previsão legislativa sobre a matéria e os domínios do direito financeiro, cf. Sousa (1954). Ainda, no mesmo sentido, cf. Carvalho Pinto (1949).

uma disputa eleitoral, controlarem democraticamente o orçamento, principalmente quanto ao financiamento do Estado e à sua atuação na economia.

Por sua vez, para Cláudio Ladeira de Oliveira e Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira (2017), o orçamento público é um instrumento constitucional de suprema importância e consiste em um elemento estrutural democrático, mas que comumente representa um campo de disputas políticas e de tensão entre os poderes, afastando-o do seu maior objetivo, qual seja a concretização dos direitos e garantias fundamentais, por meio da execução e efetivação de políticas públicas e do uso eficiente dos recursos públicos em prol da população.

De acordo com estes autores, por muito tempo, pensou-se o orçamento público sob uma perspectiva unicamente contábil e formalista de oposição matemática entre receitas e despesas orçamentárias, progredindo ao longo do tempo para uma visão de instrumento fundamental para o funcionamento de um governo com diretrizes programáticas (FERREIRA e OLIVEIRA, 2017). Os juristas apontam a necessidade de um novo avanço no entendimento acerca do orçamento público para inseri-lo em uma moldura constitucional democrática comprometida com a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, que guardam uma relação de permanente contato com as finanças públicas, em todas as suas dimensões: tributária, patrimonial, orçamentária, promocional, dentre outras (FERREIRA e OLIVEIRA, 2017). Ainda, Torres (2008) identifica uma retroalimentação existente entre direitos fundamentais e finanças públicas, pois aqueles dependem da saúde e do equilíbrio das contas públicas, ao passo que garantem o fundamento da legalidade e da legitimidade a estes.

Barcellos (2002) e Ferreira e Oliveira (2017) convergem ao elaborar o pensamento de que a regulação e manejo dos gastos públicos são pensados a partir das perspectivas política e jurídica, incluindo nesta última dimensão as regras e princípios constitucionais que devem funcionar como a moldura limitante da atuação e deliberação política. Ainda, a primeira autora argumenta que a Constituição assenta um edifício de finalidades públicas prioritárias, por meio de normas jurídicas dotadas de superioridade hierárquica e de centralidade no sistema, razão pela qual as políticas públicas estariam umbilicalmente limitadas àquelas, mas sem haver a absorção do campo político pelo jurídico.

Desta forma, a figura do orçamento público pode ser vista como base fundamental ao Estado Constitucional Democrático, cuja atividade financeira do

Estado deve ser pautada em harmonia com os direitos fundamentais e a democracia, bem como agente decisivo e influenciador no tocante à definição dos contornos da atividade estatal (FERREIRA e OLIVEIRA, 2017).

O ordenamento jurídico brasileiro classifica a natureza jurídica do orçamento público como Lei, conforme versa o artigo 165 da CF/88: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais”. Entretanto, de acordo com Ferreira e Oliveira (2017), o debate em torno da natureza jurídica do orçamento é conflituoso e da sua precisa definição decorrem entendimentos e reflexos importantes.

Para Torres (2008), a principal discussão gira em torno do questionamento de se o orçamento público é uma lei do ponto de vista material, com conteúdo e regra de direito, ou meramente formal, atos administrativos revestidos de características de lei, e da sua repercussão no plano prático, pois diversas questões importantes surgem a partir da sua definição, como a obrigatoriedade de o Executivo realizar as despesas previstas, a criação de direitos subjetivos para terceiros e a revogação das leis financeiras materiais.

A perspectiva do orçamento público no plano material enseja um instrumento vinculativo e impositivo ao Executivo à sua efetivação, enquanto no plano formal, o orçamento é compreendido como um instrumento de conteúdo essencialmente administrativo autorizador da aplicação de recursos públicos, sendo inexistente o dever legal de sua efetiva implementação (FERREIRA e OLIVEIRA, 2017).

Dentre os diferentes entendimentos doutrinários acerca da natureza jurídica do orçamento, identifica-se três correntes de pensamento diferentes: a) Teoria da Lei Material, que entende o orçamento tanto como lei formal, quanto material, pois há a criação de um órgão legiferante; b) Teoria da Lei Formal, que entende o orçamento como revestido de uma aparência de lei, mas desprovido de sentido material, apenas formal; c) Teoria *Sui Generis*, que abarca as demais correntes que não o enxergam como lei material nem formal, mas sim de uma lei especial.

Ferreira e Oliveira (2017) afirmam que a doutrina majoritária nacional entende o orçamento público como uma lei formal, embora não haja unanimidade, e citam Torres (2008) que reforça a corrente majoritária formalista ao escrever que o orçamento tão somente prenuncia as receitas públicas e autoriza os gastos, sem que haja a criação de direitos subjetivos, nem a modificação de leis tributárias e financeiras.

Ao lado das correntes de pensamento elaboradas pelos juristas, o Supremo Tribunal Federal, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1640/DF de 1998, consagrou o entendimento de que o orçamento se tratava de lei formal de efeitos concretos⁵. Entretanto, posteriormente, a Suprema Corte modificou o seu entendimento anterior, admitindo a possibilidade de controle de constitucionalidade de normas orçamentárias e reconhecendo atualmente a dimensão política da jurisdição constitucional e a eficácia indisponível dos direitos fundamentais por parte da máquina estatal, possibilitando a judicialização de políticas públicas mesmo que não antecipadas no orçamento público (FERREIRA e OLIVEIRA, 2017). Quanto ao posicionamento do STF, cumpre destacar o trecho do voto do Ministro Ayres Britto em sede da ADI nº. 4.049-MC:

[...] Em se tratando de lei orçamentária, avulta um traço peculiar: abaixo da Constituição não há lei mais importante para a Administração Pública, porque o orçamento anual é o diploma legal que mais influencia no destino de toda a coletividade administrada, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. Donde se chamar a lei orçamentária de lei de meios. Deixá-la de fora do controle de constitucionalidade em processos objetivos parece um dar as costas ao reconhecimento de uma relevância que é tão intrínseca quanto superlativa. Lei orçamentária que, formalmente, é de natureza ordinária, não se nega. Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil. (ADI 4.049-MC, Rel. Min. Ayres Brito, DJe 08.05.2009)

Diante do que foi visto acerca da natureza jurídica da figura do orçamento público, verifica-se que o entendimento majoritário que o compreende como uma lei formal inapta para gerar direitos subjetivos vem sendo alterado ao longo do tempo, sendo possível apontar para uma direção na qual o orçamento tem se revestido de

5 - DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE "DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F." COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, A, DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, a, da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes. [...] (STF - ADI: 1640 UF, Relator: Min. SYDNEY SANCHES, Data de Julgamento: 12/02/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 03-04-1998 PP-00001 EMENT VOL-01905-01 PP-00068 RTJ VOL-00167-1 PP-01179)

materialidade, com a possibilidade de judicialização de políticas públicas e de controle de constitucionalidade da lei orçamentária. Entretanto, Ferreira e Oliveira (2017) afirmam que o orçamento ainda é instrumentalizado na prática como uma ferramenta de governo, restando necessário conferir-lhe maior impositividade

De acordo com Marinella Machado Araújo (2010), o orçamento possui três dimensões: a) política, que reúne todos os interesses sociais; b) do planejamento, que direciona a atuação do Estado a curto, médio e longo prazo; e c) jurídica, tendo em vista necessidade de aprovação de lei pelo Legislativo regulando a execução da despesa pública durante um período.

Ricardo Lobo Torres (2008), ao analisar as funções do orçamento delineadas por Fritz Neumark, aponta quatro delas: a) a função político-financeira, pertinente à racionalidade na gestão orçamentária; b) política, referente ao equilíbrio entre grupos políticos; c) de controle financeiro, atribuindo parâmetros à atividade financeira do Executivo; e d) econômica, que confere racionalidade à política econômica.

Torres (2008) ainda analisa os objetivos da política orçamentária apontados por Richard Musgrave, economista norte-americano que contribuiu para o pensamento do financiamento público em seu livro *A Teoria das Finanças Públicas*, são três: a) assegurar ajustamentos na alocação de recursos; b) conseguir ajustamentos na distribuição de renda e c) garantir a estabilização econômica.

Diante do exposto acerca do instituto do orçamento público, depreende-se que os seus objetivos e suas funções são inúmeros, desde o nível técnico-operacional ao nível de garantidor da democracia e da efetivação dos direitos fundamentais, mesclando perspectivas técnicas, políticas, econômicas, dentre outras.

Ao presente trabalho, pertinente é o destaque para a dimensão orçamentária do planejamento trazida por Marinella (2010), que direciona a atuação do Estado a curto, médio e longo prazo. Ou seja, captura-se o orçamento público como um importante instrumento de ação governamental, principalmente quando se trata da elaboração de políticas públicas que impulsionam o desenvolvimento socioeconômico.

Cilair Rodrigues de Abreu e Leonor Moreira Câmara (2015) abordam o orçamento público como instrumento de formação de políticas públicas especificamente no tocante aos investimentos em infraestrutura, em um contexto empírico da gestão orçamentária quando da elaboração do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os autores adotam a perspectiva teórica que entende o

orçamento público como uma instituição técnica e política, e cujas decisões estão fortemente relacionadas com as características inerentes a cada mandato político e repercutem sobre a administração pública como um todo.

Para eles, o orçamento funciona como um filtro de análise da viabilidade de políticas públicas, tanto da ótica econômica, por meio da avaliação da disponibilidade de recursos (análise estática), quanto da ótica política, por meio das possibilidades de gestão orçamentária em determinados cenários político-institucional (análise dinâmica). Ademais, os autores defendem a ideia de que a maneira como se organiza o orçamento, bem como os papéis dos atores institucionais envolvidos no seu planejamento e execução influenciam tanto os seus objetos quanto as possibilidades de alocação e aplicação dos recursos nas inúmeras políticas públicas.

Salamon (2002) defende a ideia de que os instrumentos de ação política utilizados pela administração pública, a exemplo de normas jurídicas, regras técnicas, métodos e dispositivos, funcionam muito além de sua finalidade explícita de regular a dinâmica entre os atores sociais. Para o autor, os instrumentos de ação pública, mesmo os dispositivos mais técnicos, são atravessados por interpretações sociais por parte do tomador de decisões, detendo, assim carga valorativa e produzindo efeitos endógenos que, por vezes, são independentes das diretrizes programáticas explícitas. Assim, para compreender os instrumentos de ação pública, a exemplo do orçamento público, é necessário capturar as entrelinhas da sua formulação (contexto político, valorações ideológicas, dentre outros) e das suas possibilidades de utilização.

O planejamento do gasto público possibilita a priorização da ação governamental em áreas primordiais para o desenvolvimento socioeconômico, como é o caso da área da infraestrutura. As políticas públicas de infraestrutura detêm um impacto simbólico para determinado governo executor, pois funcionam como a materialização física de uma gestão disposta a modificar o meio para a consecução de um progresso comum, bem como detêm um impacto na economia e na vida da do empresariado e da população, por meio do estímulo da cadeia produtiva, a exemplo da geração de empregos no setor industrial, que emprega principalmente parcela da população menos qualificada, e da fomentação da concorrência e negócios entre a iniciativa privada (ABREU e CÂMARA, 2015).

Ademais, o investimento e execução de políticas públicas direcionados ao campo da infraestrutura são aptos a fomentar alianças e parcerias

intergovernamentais, nacionais e subnacionais, estimulando alianças políticas e a participação popular (ABREU e CÂMARA, 2015).

A mesma ideia é válida para o planejamento das políticas públicas a ser elaborado por entes consorciados, acrescentando-se os percalços e vantagens de discussões e deliberações tomadas em conjunto, o que pode tornar o planejamento, tanto geral quanto orçamentário, mais preciso, menos custoso e mais factível, caso haja confluência e cooperação. Os consórcios públicos visam não apenas a cooperação a curto prazo, como compras e compartilhamento de informações, mas também ações e projetos de infraestrutura, energética, ambiental, saneamento básico, dentre outros.

Dessa forma, em todos os casos de planejamento administrativo, financeiro e orçamentário a serem desenhados e executados por entes federados, a sua eficiência e legitimidade estão atreladas à sua adequação à realidade social, econômica e administrativa da unidade federativa, bem com, à participação popular na gestão pública e, quanto maior for o consenso acerca da matéria a ser deliberada e da ação a ser seguida, maior será a força vinculante da decisão tomada (ARAÚJO, 2010, p. 153).

No tocante à gestão administrativa e financeira dos consórcios públicos, de acordo com a Lei 11.107/2005, existem duas formas de financiamento dessa figura de cooperação interinstitucional: por meio de contrato de rateio e de contrato simples, requerendo esse último processo licitatório. O contrato de rateio é o instrumento pelo qual os entes consorciados se comprometem a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público (art. 2º, VII, do Decreto nº. 6.017/2007) e apenas por meio dele é permitida a entrega desses recursos (art. 13, *caput*, do Decreto nº. 6.017/2007), devendo-o ser formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante, a depender da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

A celebração de contrato de rateio sem prévia e suficiente dotação orçamentária ou sem observar as formalidades previstas em Lei constitui ato de improbidade administrativa (art. 13, §2º, do Decreto nº. 6.017/2007) e os entes consorciados, individualmente ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de

rateio (art. 13, §4º, do Decreto nº. 6.017/2007). No tocante aos recursos dotados em contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, é necessária a definição e classificação das despesas, sendo vedada a aplicação dos recursos para o atendimento de despesas classificadas como genérica (art. 15, *caput*, do Decreto nº. 6.017/2007).

Como visto, o contrato de rateio é o instrumento jurídico adequado para o financiamento das atividades dos consórcios públicos, por meio do qual cada ente consorciado se compromete a repassar recursos financeiros, nos termos da Lei nº. 11.107/2005 e do Decreto nº. 6.017/2007.

Além do contrato de rateio, os consórcios públicos contam com outras maneiras de captar recursos, como a cobrança de tarifa ou preço público pela prestação de serviços públicos; a cobrança pelo uso ou outorga de uso de bens públicos que administra, ou de bens públicos por eles administrados mediante autorização (art. 2º, § 2º, da Lei nº. 11.107/2005); repasse de ajuda financeira de entidades governamentais não consorciadas (auxílios, subsídios, subvenções e contribuições); ou operações de crédito (NEGRINI, 2009).

Recentemente, publicou-se no Diário Oficial da União a Resolução 1/2020, que versa sobre os critérios para análise pela Comissão de Financiamentos Externos (COFLEX), órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do Ministério da Economia, acerca de pleitos de operação de crédito externo de interesse de consórcios públicos. Com a edição desta norma, os entes consorciados podem pleitear operações de crédito que possuam recursos oriundos de organismos financeiros internacionais ou agências governamentais estrangeiras para a consecução de interesses comuns, a exemplos do Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco de Desenvolvimento da China (CDB).

Para tanto, os consórcios públicos que desejam pleitear operações de crédito externo precisam atender alguns requisitos (art. 2º, da Resolução 1/2020). Em caso de consórcio público intermunicipal, ao menos um dos municípios pleiteantes da operação deve contar com população igual ou superior a 100 mil habitantes, segundo cálculos do IBGE, com margem de flexibilidade de 10% (dez por cento) sobre a população divulgada (art. 2º, I). A Resolução também faz a ressalva de que o

consórcio público não pode ter a finalidade única a contratação de operações de crédito (art. 2º, II), bem como a União não deve figurar como consorciada (art. 2º, III).

A proposta a ser apresentada pelo pleiteante deverá apresentar objetivo claramente definido, que reflita a intenção de estabelecer relações de cooperação entre os consorciados visando a ações de desenvolvimento ou à solução de um problema de interesse comum (art. 3º, I), contando com valor total do projeto a ser financiado e o valor total da contrapartida (art. 3º, II), bem como o valor da quota e a contrapartida cedida por cada ente público participante da operação (art. 3º, III). A aprovação do pleito pela COFLEX representa a primeira etapa para a obtenção dos financiamentos externos com garantia da União.

A contratação de consórcios públicos por entidades governamentais prescinde de licitação, ao lado das situações excepcionais prevista na Lei nº. 14.133 de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mas sendo necessária a existência de contrato de programa firmado entre as entidades (art. 75, XI, da Lei nº. 14.133/2021).

O contrato de programa, como visto, é o instrumento indispensável pelo qual um ente federado se vincula juridicamente a outro ente federado ou com consórcio público, assumindo direitos e obrigações, para a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada ou para realização de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos (art. 30 do Decreto nº. 6.017/2007). A celebração de contrato ou qualquer outro instrumento cujo objeto seja a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada que não se der por meio de contrato de programa, ou sem observar outras formalidades previstas em lei, constitui ato de improbidade administrativa (art. 30, §2º, do Decreto nº. 6.017/2007).

Ademais, os entes consorciados devem se atentar para o disposto pela Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das despesas públicas, atentando-se para que o aumento de despesas oriundo de suas atividades estejam devidamente acompanhadas pela estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (estudo de impacto trienal) (art. 16, I, da Lei Complementar nº 101) e pela declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano

plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias dos consorciados (art. 16, II, da Lei Complementar nº 101).

Quanto à gestão administrativa dos entes consorciados, pode-se dividi-la entre gestão de pessoal e gestão patrimonial. O corpo de recursos humanos pode ser composto por servidores cedidos pela administração dos entes consorciados, ou os com eles conveniados (art. 4º, §4º, da Lei nº. 11.107/2005), ou por empregados públicos cujos cargos apenas podem ser criados por previsão no contrato de consórcio que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e sua respectiva remuneração (art. 22, do Decreto nº. 6.017/2007).

2.3. Forma de provimento de pessoal em consórcios públicos

O número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, inclusive dos contratados por período determinado devido à necessidade temporária de excepcional interesse público, constituem como cláusula necessária do protocolo de intenções que dá origem aos consórcios públicos (art. 4º, IX, da Lei nº. 11.107/2005) e qualquer decisão que diz respeito à admissão de pessoal deve obedecer ao princípio da publicidade, permitindo que a população tenha acesso às reuniões e aos documentos produzidos, salvo os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão, nos termos da lei (art. 5º, §3º, do Decreto nº. 6.017/2007).

De acordo com Negrini (2009), há uma discussão acerca do momento e instrumento exatos de criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, no âmbito do consórcio público. Como cedido, o protocolo de intenções é o instrumento que permite a criação de empregos públicos do consórcio e, com a sua ratificação, dar-se-ia a sua criação. Acontece que cada ente compromissado ratifica o documento por meio de leis próprias, o que abre espaço para o questionamento acerca de qual norma criaria os empregos públicos.

O autor indica que a solução mais adequada para determinar o momento exato seria considerar a ratificação da última lei ou da lei que o protocolo de intenções determinasse a criação da pessoa jurídica. Assim, todas as figuras e elementos jurídicos-formais principiológicos que envolvem os consórcios públicos, a exemplo do que diz respeito à sua estrutura, funcionamento e empregados, devem surgir de maneira simultânea para todos os entes consorciados. No mesmo sentido, para a

modificação jurídica no tocante aos empregos públicos do consórcio, igualmente quanto a alterações remuneratórias, resta necessária aprovação em assembleia geral e promulgação de lei por parte de cada um dos entes consorciados (art. 12, da Lei nº. 11.107/2005).

A forma de ingresso e permanência de pessoal no corpo de funcionários de um consórcio público está atrelada à sua natureza jurídica e ao caráter da contratação da entidade. No corpo do texto original da Lei nº. 11.107/2005, havia uma clara distinção entre a contratação de pessoa por parte de consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público (associação pública) ou privado (associação civil), sendo a primeira espécie contratante de servidores efetivos e a segunda de empregado públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), restando necessária prévia aprovação em concurso público, em ambos os casos, para a investidura no cargo (art. 37, II, da Constituição Federal de 1988).

Entretanto, em recente alteração legislativa de maio de 2019, determinou-se que a contratação de pessoal para desenvolver funções em sede de consórcio público deve ser regida pela CLT. A promulgação da Lei nº. 13.822 de 2019, de autoria do senador Fernando Bezerra Coelho (MDB), alterou o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.107/2005 para alargar o regime de trabalho celetista e abarcar também a contratação de pessoa por parte de consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público. De acordo com o Senador, os consórcios públicos possuem natureza temporária e têm como objetivo a prestação de serviços de maior qualidade com a utilização do menor custo possível, sendo assim, gera-se a necessidade de contratação de funcionários com vínculo celetista, em vez de servidores efetivos que requerem previsão orçamentária e causa o aumento de despesas, o que poderia desvirtuar a finalidade do consórcio.

Como visto, os consórcios públicos podem ser criados como pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, ambas espécies com o mesmo objetivo de promover gestão associada para a execução de serviços públicos e de interesses comuns. No primeiro caso, o consórcio público de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados (art. 6º, §1º, da Lei nº. 11.107/2005) e assumem a forma de autarquias – mais especificamente autarquias interfederativas ou multifederadas. Em assim sendo, em sede da Lei nº. 11.107/2005, o legislador não detalhou do regime jurídico dos consórcios públicos de

direito público, tendo em vista que os mesmos seguem (ou seguiam) o regime das autarquias. Quanto aos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, como visto, assumem a forma de associações civil, tendo o legislador estabelecido um regime parcialmente público, consoante art. 6º, §2º, da referida lei.

A alteração do art. 6º, §2º, da Lei dos Consórcios trazida pela Lei nº. 13.822/2019 implica um novo entendimento acerca do regime jurídico dos consórcios públicos. Em seu texto original, o dispositivo versava:

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT

Após a alteração, a sua redação passou a ser:

§ 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

A mudança não afetou em nada os consórcios públicos de direito privado, mas alargou o restante da norma jurídica também para os consórcios públicos de direito público. Desta feita, o regime de contratação celetista passou a ser aplicável também aos consórcios criados sob a forma de associação pública e de natureza autárquica, permitindo a contratação de empregados públicos, em vez de servidores estatutários.

Em um breve comentário acerca da alteração legislativa, Marcelo Alexandrino (2019) entende que a nova redação entra em conflito com o art. 39, *caput*, da Constituição Federal que determina que cada ente federado estabeleça regime jurídico único e planos de carreira para servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas – cumpre salientar que a redação do dispositivo supracitado está em vigor desde 2007, em cumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal, em detrimento da redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19/1998. O administrativista cita um exemplo prático sobre o conflito normativo: em um consórcio público com personalidade jurídica de direito público formado por quatro estados da Federação (autarquia interfederativa), seria possível a composição do

quadro de pessoal formada por empregos públicos celetistas, enquanto que, nas demais autarquias de cada ente, seria formada por servidores estatutários.

A ideia da aplicabilidade das regras da CLT para a contratação de agentes em consórcios públicos de direito público já vinha sendo discutida muito antes da edição da Lei nº. 13.822/2019. José dos Santos Carvalho Filho (2009) defendeu a compatibilidade do regime celetista com a natureza específica do consórcio público, argumentando que o caráter unitário das regras trabalhistas dispostas em diploma único – a Consolidação das Leis do Trabalho – é mais adequado à regulamentação das relações de trabalho entre os empregados e o consórcio do que o regime estatutário, que possui natureza plúrima e pressupõe a existência de lei específica de cada ente consorciado a fim de regular a relação funcional entre ele próprio e seus servidores estatutários.

Nesse sentido, pode-se interpretar o art. 241 da Constituição Federal no sentido de permissibilidade do legislador infraconstitucional editar lei com a finalidade de regulamentar a estrutura e o funcionamento dos consórcios públicos, inclusive no que tange ao regime de contratação de pessoal, permissibilidade esta reforçada de forma ainda mais explícita pelo art. 4º, inciso IX, da Lei n. 11.107/2005, que se utiliza da expressão “empregados públicos”, ambos dispositivos abaixo transcritos:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos** e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, **pessoal** e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98) (grifo nosso)

Art. 4º. São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

[...]

IX — o número, **as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos**, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; [...] (grifo nosso)

Como cediço, a regulamentação veio por meio da edição da Lei nº. 11.107/2005. A referida lei, em seu texto original, não deixava dúvidas quanto ao regime de pessoal dos consórcios públicos de direito privado, que são empregados públicos celetistas, mas não era clara e restava dúvidas acerca do regime de contratação do pessoal dos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público, insegurança jurídica

esta sanada pela alteração trazida pela Lei nº. 13.822/2019 que deixou explícito que os agentes públicos que prestam serviços a consórcios públicos são enquadrados juridicamente no regime celetista.

Restando pacífico o entendimento pela permissão do uso do regime de contratação celetista de empregados públicos por consórcios públicos de ambas as naturezas jurídicas de direito privado e público, cumpre destacar que ambas as normativas que tratam do consorciamento público, a Lei dos Consórcios (art. 4º, §4º) e o Decreto nº. 6.017/2007 (art. 23, §§1º, 2º, 3º) admitem a concessão de servidores públicos por parte dos entes da Federação consorciados para cumprimento de funções e atribuições no âmbito dos consórcios públicos, que deverão permanecer em seu regime originário, sendo permitido apenas o pagamento de gratificações ou adicionais nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público, sem que isso configure novo vínculo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária.

2.4. Gestão patrimonial dos consórcios públicos

A precisa definição e compreensão acerca da personalidade jurídica e do regime jurídico dos consórcios públicos permite a leitura e atribuição mais fluída dos direitos e obrigações dos entes consorciados e do consórcio público, inclusive quanto à gestão patrimonial. O ordenamento jurídico permite aos consórcios públicos a acumulação de bens, compreendidos em sentido amplo como os instrumentos, aparatos, instalações móveis e imóveis e equipamentos que direta ou indiretamente estão relacionados com o desenvolvimento das atividades prestacionais dos consórcios públicos. Desta feita, todos os bens que compõem a esfera do patrimônio dos consórcios, sejam eles de direito público ou privado, são enquadrados como bens públicos atribuídos à prestação do serviço público.

O artigo 98 do Código Civil disciplina o regime dos bens públicos, estabelecendo que “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Em uma leitura literal, depreender-se-ia que a legislação civil enquadra como bens públicos apenas aqueles pertencentes à esfera de titularidade das pessoas jurídicas com personalidade de direito público, ou seja, a

Administração direta, fundações públicas de direito público e autarquias – enquadrando-se nesta última categoria os consórcios públicos de direito público.

Ocorre que uma leitura mais aprofundada da doutrina administrativista permite expandir o entendimento acerca de bens públicos para uma interpretação coerente que entende o conceito não apenas por sua titularidade, mas pelas dinâmicas que o cerca, a exemplo do uso e serventia dos bens analisados.

De acordo com André Saddy e Emerson Moura (2019, p. 141–161), os bens públicos são bens jurídicos (coisas e bens) que pertencem não apenas às pessoas jurídicas de direito público, mas também às de direito privado, contanto que afetados à prestação de um serviço público ou a outra finalidade pública. O conceito legal se limita à definição de bens públicos constante no artigo 98 do Código Civil, determinando como bens privados aqueles pertencentes ao patrimônio das empresas públicas e das sociedades de economia mista, dada a sua natureza como pessoas jurídicas de direito privado. O conceito doutrinário trazido pelos autores abarca o conceito legal, mas reza que bens de pessoas jurídicas estatais de direito privado, a exemplo das que compõem a Administração indireta, podem ser submetidos ao regime especial por conta da sua distinção pública, mas não sendo considerados bens públicos.

Celso Antônio Bandeira De Mello (2013, p. 929–930) reafirma o conceito de bens públicos trazido pelo dispositivo jurídico retromencionado, que considera todos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público. O autor apresenta o conceito de “domínio público” desenvolvido anteriormente por Ruy Cirne Lima, que alarga a noção de bens públicos para além do título de propriedade para incluir bens não pertencentes ao Poder Público, mas que estejam afetados à prestação de um serviço público.

Desta feita, o requisito para que um bem detenha o domínio público é estar atrelado à atividade administrativa pública. A ideia de domínio público altera a relação de bem e propriedade, não para dirimir esta última figura, mas para acrescentar o elemento “administração” a essa dinâmica, resultando em uma coexistência entre os três elementos. Finaliza o autor com a seguinte colocação:

A noção de bem público, tal como qualquer outra noção em Direito, só interessa se for correlata a um dado regime jurídico. Assim, todos os bens que estiverem sujeitos ao mesmo regime público deverão ser havidos como bens públicos. Ora, bens particulares quando afetados a uma atividade

pública (enquanto o estiverem) ficam submissos ao mesmo regime jurídico dos bens de propriedade pública. Logo, têm que estar incluídos no conceito de bem público.

José Cretella Júnior (1999, p. 204), em seu *Dicionário de Direito Administrativo*, define pontualmente a expressão “domínio público” como “o conjunto de bens móveis e imóveis destinados ao uso direto do Poder Público ou à utilização direta ou indireta da coletividade, regulamentados pela Administração e submetidos a regime de direito público”. Ou seja, o autor também possui uma visão ampliada acerca de bens públicos, no sentido de considerar os elementos “utilização” e “regulamentação” como fundamentais para a sua conceitualização.

Carvalho Filho (2020, p. 2026–2027) defende que a expressão “domínio público” é dotada de imprecisão e dúvida e empregada para se referir a vários sentidos, seja com foco no Estado, seja com foco na própria coletividade enquanto usuária de bens. Comumente, a expressão está relacionada à noção de Estado, a quem se confere um poder de dominação geral, no sentido de proprietário dos bens, ou de administrador e regulamentador dos mesmos. Do mesmo modo, a expressão pode se referir ao conjunto de bens destinados à coletividade e que possui maior amplitude do que o primeiro sentido. Finaliza o autor afirmando se filiar ao segundo sentido mais amplo, ao conceituar domínio público.

Por outro lado, Carvalho Filho (2020, p. 2030) não concorda com a utilização da expressão “bens público” para se referir a todos e quaisquer bens afetados à prestação de um serviço público, a exemplo dos bens privados, afirmando que a utilização de um bem privado pelo Estado não tem aptidão para convertê-lo em um bem público. O autor discorda do entendimento de que os bens de entidades paraestatais, como empresas públicas, sociedades de economia mista, serviços autônomos etc. sejam entendidos como bens públicos apenas por servirem à Administração pública. São bens privados, pois o fator preponderante para a definição deve ser o seu regime jurídico, qual seja: personalidade jurídica de direito privado. O autor cita o já visto art. 98 do Código Civil, destacando o trecho que versa “(...) todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” para definir com bens privados todos aqueles não pertencentes a uma pessoa jurídica de direito público interno.

Partindo dos entendimentos acima citados e trazendo-os para o âmbito dos consórcios públicos, pode-se afirmar que o conceito de bens públicos abarca tão somente os consórcios públicos cujo regime jurídico seja de direito público, excluindo os consórcios públicos de direito privado, que assumem a forma de associações civis e possuem bens privados regulados pelo Código Civil. Por outro lado, levando-se em conta o conceito de domínio público, todos os bens que são afetados à prestação de um serviço público ou que tenha utilidade pública são públicos, a exemplo dos bens de um consórcio público com personalidade jurídica de direito privado. Um exemplo bastante claro trazido por Carvalho Filho (2020, p. 2076) é o do cemitério público, que são áreas de domínio público, e do cemitério particular, que apesar de seu domínio particular, estão sob o controle do Poder Público quanto a aspectos de fiscalização, a exemplo dos relacionados à higiene e à saúde pública.

Cumprе salientar que a categorização enquanto bem público ou privado é pertinente aos consórcios públicos para a resolução de possíveis conflitos jurídicos que tangem questões como a sua alienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade, não onerabilidade, formas de aquisição, sua gestão, seu uso, dentre outros.

De acordo com o disposto da Lei dos Consórcios Públicos, a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários ao desenvolvimento dos serviços públicos no âmbito da gestão consorciada deve ser constituída e regulada por contrato de programa (art. 13, *caput*, da Lei nº. 11.107/2005). No tocante à transferência total ou parcial de bens, sob pena de nulidade, o contrato de programa deverá conter cláusulas que estabeleçam a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado (§2º, V) e o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços (§2º, VI).

No tocante às contratações públicas de bens e serviços por meio de consórcios públicos, de acordo com a necessidade para o desenvolvimento de suas atividades e objetivos comuns aos entes consorciados, a nova Lei de Licitações nº. 14.133/2021 duplica o valor máximo para os casos de licitação dispensável (art. 75, §2º) em caso de contratação de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais)

(art. 75, I) e em caso de contratação de outros serviços e compras que envolvam valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) (art. 75, II).

Os usos e outorga de bens públicos administrados pelo consórcio público ou, mediante autorização, pelo ente da Federação consorciado podem ser objetos de atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação do serviço, assim como de documentos de cobrança (art. 2º, §2º). No caso de retirada do ente da Federação do consórcio público, os bens que foram destinados por aquele à gestão associada serão apenas revertidos ou retrocedidos caso haja expressa previsão no contrato do consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação (art. 10, §1º).

A retirada de um ente consorciado depende de ato formal praticado pelo seu próprio representante na assembleia geral, nos termos previstos em lei (art. 11, *caput*), e os bens destinados ao consórcio apenas serão revertidos caso haja expressa previsão no contrato do consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação (art. 11, §1º). Por sua vez, a extinção do consórcio público depende de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados (art. 12, *caput*) que respondem solidariamente pelas obrigações remanescentes, até que se identifique os responsáveis por cada obrigação, sendo garantido o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação (art. 12, §2º). Cumpre ressaltar que tanto a retirada quanto a exclusão de consórcio público não prejudicam as obrigações já constituídas, incluindo o pagamento de indenização contratual eventualmente devida (art. 11, §2º).

Quanto à exclusão de um ente consorciado, o Decreto nº. 6.017/2007 versa que apenas pode ocorrer mediante justa causa (art. 26) reconhecida mediante processo administrativo onde lhe seja assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório (art. 27), precedido por um período de suspensão durante o qual o ente consorciado poderá se reabilitar (art. 26, §2º). O Decreto menciona como exemplo de justa causa a não inclusão, pelo ente consorciado, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas assumidas em contrato de rateio (art. 26, §1º).

2.5. Fiscalização administrativa dos consórcios públicos: controle interno e externo

Não obstante as disposições legais acerca da gestão patrimonial, que incluem a gestão de bens, a prestação de serviços, os atos de despesa, o consórcio público e os entes consorciados devem se atentar para a correta utilização e execução desses bens e recursos.

Conforme estabelecido no art. 9º da Lei nº. 11.107/2005, é de responsabilidade do consórcio público a estruturação de toda a parte jurídica e legal dos seus contratos firmados, bem como a demonstração da regularidade e legalidade de seus atos administrativos, da despesa e de sua execução, sendo este último submetido à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente. Entretanto, o sistema de fiscalização e controle dos atos dos consórcios públicos são ainda mais complexos.

Existe um complexo sistema de controle das atividades exercidas pelos consórcios públicos e ele se divide entre controle interno e controle externo. De acordo com Gasparini (2017, p. 887), o controle interno é aquele exercido pela própria entidade controlada e o controle externo aquele efetuado por outra entidade, a exemplo do exercido por um Poder sobre o outro ou pela Administração direta sobre a indireta.

Quanto ao controle interno, estabelecem os arts. 19 e 20 do Decreto-Lei nº. 200/1967 a supervisão ministerial, pelo qual todo e qualquer órgão da Administração Federal está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente:

Art . 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

Art. 20. O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência.

Parágrafo único. A supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos desta lei.

A complexidade do controle vai além das duas categorias acima mencionadas. Como visto, o consorciamento de entes federados, ao criar uma nova pessoa jurídica, integra-a simultaneamente à estrutura administrativa de todos os entes consorciados. Em assim sendo, há sujeição do consórcio público ao controle de seu próprio órgão

de fiscalização (controle interno), bem como à administração direta de cada consorciado (controle externo) e aos poderes Legislativo e Judiciário (controle externo) (NEGRINI, 2009, p. 198).

Um ponto de fragilidade das legislações que regulam a estrutura e funcionamento dos consórcios públicos é que há um silenciamento legal no tocante à existência de um órgão técnico responsável exclusivamente pela fiscalização interna. Embora não haja disposição expressa, tomam-se em consideração os princípios constitucionais da Administração pública de legalidade, moralidade e eficiência da atividade administrativa (NEGRINI, 2009, p. 198). Não obstante, o art. 13, §3º, do Decreto nº. 6.017/2007 chega a mencionar a expressão “controle interno”, ao dispor sobre contrato de rateio:

Art. 13. Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

(...)

§ 3º As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de **controle interno** e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados (grifo nosso).

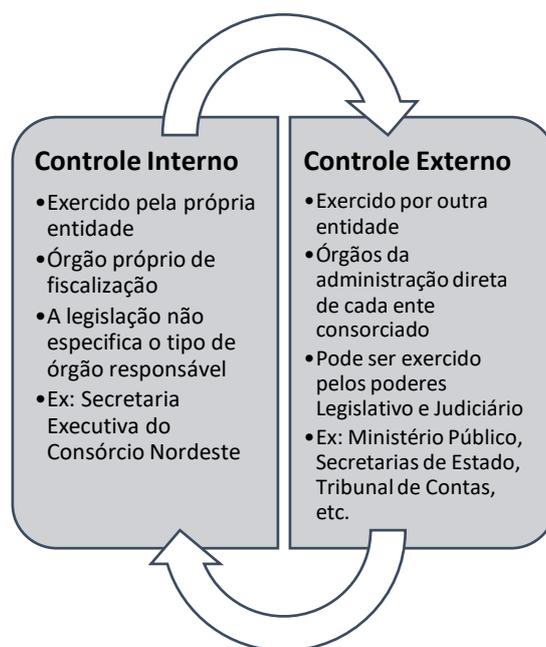


Figura 1. Controle interno e externo dos consórcios públicos.
Elaboração própria.

O órgão técnico responsável pela fiscalização interna das atividades do consórcio público pode ser criado sob diversas formas, como a de um Conselho Fiscal ou de uma Diretoria Administrativo-Financeira, como é o caso do Consórcio Nordeste, que faz parte do órgão Secretaria Executiva e é responsável pela operacionalização das ações do Consórcio, cabendo-lhe: a) o planejamento, a coordenação, o controle e a execução de rotinas administrativas do Consórcio; b) o planejamento, a organização, a auditoria, a contabilidade e controle das finanças do Consórcio⁶.

Como visto, a fiscalização e apuração de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do consórcio público podem se dar dentro da própria estrutura da entidade administrativa, seja do consórcio público, seja dos entes da Federação consorciados. Além disso, os consórcios também estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas, tendo em vista que administra bens e valores públicos, conforme dispõe o art. 70 e 71 da Constituição:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo sistema de **controle interno** de cada Poder.

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos** ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. **O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União**, ao qual compete (...) (grifos nossos)

Assim como a norma constitucional acima transcrita, a Lei dos Consórcios Públicos estabelece que a execução das receitas e despesas da gestão consorciada deve obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas (art. 9º, *caput*). Categoricamente, o parágrafo único do dispositivo retromencionado estabelece o Tribunal de Contas como órgão competente para realizar a fiscalização contábil, operacional e patrimonial dos consórcios, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas,

⁶ Todos órgãos e cargos, bem como seus ocupantes, do Consórcio Nordeste podem ser visualizados em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/governanca/>.

sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio (art. 9º, §único).

A gestão associada em forma de consorciamento pressupõe a existência de diversas pessoas jurídicas que possuem seus próprios órgãos de fiscalização competentes, a exemplo dos Tribunais de Contas Estaduais, em caso de um consórcio público composto por estados brasileiros. Ou como no caso de consórcios composto pela União, Estados e por Municípios, haveria a competência de múltiplos Tribunais de Contas para exercer a sua fiscalização, o que poderia ensejar conflitos de competência. Atentando-se para esta possibilidade, o art. 9º, parágrafo único, da Lei dos Consórcios determina que o Tribunal de Contas competente para apurar as atividades do consórcio será o do Estado federado cujo Chefe do Executivo esteja ocupando o cargo de presidente do consórcio.

Ainda com a solução trazida pelo dispositivo retromencionado, Negrini (2009) acredita haver conflito entre o art. 9ª da Lei dos Consórcios Públicos e os arts. 70 e 71 da Constituição Federal, este último concedendo competência ao Tribunal de Contas da União para “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município” (art. 71, VI, da CF/88). Assim, a manipulação de verbas federais por parte de outros entes Federados implicaria necessariamente na sua fiscalização pelo TCU, e não por algum TCE, caso a Presidência do consórcio fosse ocupada por algum Governador.

Por outro lado, Odete Medauar e Gustavo Justino (2006, p. 94) entendem que o art. 9º, parágrafo único, da Lei dos Consórcios Públicos está em harmonia com a norma constitucional ora analisada, não havendo inconstitucionalidade na concorrência para o exercício do controle externo entre os diferentes Tribunais de Contas dos entes que compõem a entidade associativa. Em face dessa divergência entre a existência ou não de conflito entre as normas com grandes repercussões práticas, Lilian Maria Salvador Guimaraes Campos (2006, p. 105), advogada militante na área de Direito Municipal, defende a fiscalização das atividades do consórcio por um único Tribunal de Contas, mas sugere a “criação de um sistema de controle externo nacional, a fim de que a autonomia fiscalizatória dos tribunais de Contas não seja violada”.

Marçal Justen Filho (2015, p. 124), doutor em Direito do Estado pela PUC-SP e ex-professor titular da Faculdade de Direito da UFPR, ao analisar a questão, sugere a possibilidade de se celebrar um convênio formado pelos Tribunais de Conta dos respectivos entes federados que participam da gestão associada. Negrini (2009, p. 200) endossa a ideia trazida por Marçal e afirma a sua utilidade para a organização dos métodos para o desenvolvimento da fiscalização, indicação de atribuições, mas sem que haja a exclusão da competência daqueles que a detêm por ordem constitucional.

Daniel do Vale Dantas e Giovana de Albuquerque Andrade (2012, p. 21–23) vislumbram duas possíveis medidas legais para o conflito da competência para fiscalizar as atividades dos consórcios públicos. A primeira é atribuir a competência para fiscalizar ao Tribunal de Contas vinculado ao Chefe do Poder Executivo, representante legal do consórcio, sem que se obstem obrigações de prestar informações e relatórios periódicos aos entes consorciados e aos demais Tribunais de Contas competentes. Caso o Tribunal de Contas competente não tivesse a capacidade para exercer a atribuição, a exemplo de um Tribunal de Conta do Município a fiscalizar as atividades de um consórcio interfederativo que engloba múltiplos Estados e Municípios, os autores sugerem a escolha como representante legal do consórcio o Chefe do Poder Executivo que repassou a maior quantidade de recursos públicos, por ser pressuposto a sua maior capacidade e alcance de gestão.

A segunda alternativa trazida pelos autores é atribuir a todos os Tribunais de Contas vinculados aos órgãos conveniados a competência para fiscalizar, demandando que os consórcios públicos detalhassem e discriminassem a fonte dos recursos e o nexa entre a receita e a despesa. Dessa forma, ajudaria os Tribunais de Contas a identificarem se determinada despesa foi realizada com recursos federais, estaduais ou municipais de forma individualizada. Esse método impediria que um mesmo ato fosse punido mais de uma vez por Tribunais de Contas diferentes. Por outro lado, os autores identificam possíveis ônus nessa metodologia, reconhecendo que

o exercício fragmentado e desarticulado do controle da gestão pública tem sido um dos principais obstáculos à sua efetividade, razão pela qual os novos arranjos institucionais para a prestação de serviços públicos requerem também a implementação de um sistema integrado de controle externo que garanta ao mesmo tempo a autonomia inerente ao Estado Federal e a criação

de um espaço comum de ação, ou, melhor dizendo, a implementação de um controle associado de serviços públicos

No tocante à responsabilização dos agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio, os mesmos não respondem pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas respondem pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as normas do seu estatuto (art. 10, § único, da Lei nº. 11.107/2005). A representação judicial e extrajudicial do consórcio é sempre na figura de seu presidente, que deverá utilizar de seus próprios órgãos de representação em prol do Consórcio.

2.6. Estrutura organizacional do Consórcio Nordeste

No geral, a estrutura organizacional de consórcios públicos tende a ser enxuta, tendo em vista que a associação possui objetivos determinados a serem executados de maneira prática. O mesmo é válido para a estrutura do Consórcio Nordeste, que será analisado mais a fundo no próximo capítulo, cuja organização é composta pelos seguintes órgãos: Assembleia Geral, Presidência, Secretaria Executiva e Conselho Consultivo.

De acordo com o estatuto do Consórcio Nordeste, a Assembleia Geral é um órgão colegiado composto pelos representantes de todos os entes federativos consorciados (art. 13) e é presidida pelo presidente do Consórcio (art. 13, §1º) e se reunirá ordinariamente ao menos 3 (três) vezes por ano e, extraordinariamente, sempre que convocada (art. 14). A Assembleia Geral é a instância máxima do consórcio e, dentre outras atribuições, é legítima para realizar alterações estatutárias, eleger ou destituir o presidente do Consórcio ou membro do Conselho de Administração, analisar e aprovar o orçamento anual e plurianual, bem como servir de espaço de discussões e deliberações em torno da estratégia de atuação e formulação de políticas públicas.

A partir do seu capítulo III, o estatuto define o papel da Presidência. O ocupante do seu cargo, o presidente do Consórcio constitui uma função não remunerada (art. 31, § único) com mandato de 01 (um) ano (art. 33) e, além de exercer a representação legal da associação pública (art. 31), deve responsabilizar-se pela prestação de contas do consórcio (art. 32, IV), celebrar acordos, contratos, convênios e outros

ajustes (art. 32, V), exercer o poder disciplinar no âmbito do Consórcio, instaurando procedimentos e aplicando as penas cabíveis (art. 32, VI), indicar à apreciação da Assembleia Geral, pessoa para ocupar o cargo de Secretário Executivo (art. 32, VII), bem como nomeá-lo e exonerá-lo (art. 32, VIII), e indicar os membros para composição do Conselho Consultivo (art. 32, X).

Por sua vez, a Secretaria Executiva, regulada a partir do capítulo IV do estatuto do Consórcio Nordeste, é composta por uma Assessoria Jurídica, uma Diretoria Administrativo-Financeira e 05 (cinco) Subsecretarias de Programa (art. 37). O órgão coordena as atividades desenvolvidas pela associação, assessorando diretamente o presidente do Consórcio na pessoa do Secretário Executivo que é provido mediante indicação do mesmo homologada pela Assembleia Geral (art. 38, *caput*) e deve satisfazer os requisitos de inquestionável idoneidade moral (art. 38, I) e formação de nível superior (art. 38, II). Dentre outras atribuições, à Secretaria Executiva compete o planejamento, execução, controle e fiscalização do desenvolvimento das atividades consorciadas (art. 36, I), a promoção da gestão patrimonial do Consórcio (art. 36, II), a publicação de atos e contratos do Consórcio (art. 36, III), dentre outros.

Ao Secretário Executivo, compete a movimentação das contas bancárias do Consórcio em conjunto com o Diretor Administrativo-Financeiro (art. 39, I), a autorização de dispensa ou exoneração de empregados e de servidores temporários (art. 39, III), a autorização de instauração de procedimentos licitatórios (art. 39, V), a homologação e adjudicação objetos de licitações (art. 39, VI), convidar técnicos de órgãos municipais, estaduais, federais, profissionais liberais e membros da sociedade civil organizada para participarem de grupos de trabalho e comissões técnicas (art. 39, X), julgar impugnações a editais de concursos públicos, recursos diversos e a aplicação de penalidades a contratados ou a empregados do Consórcio, dentre outras atribuições.

Por fim, o Conselho Consultivo é o órgão que permite a conexão mais estrita entre as atividades do Consórcio com a população, pois prevê, em sua composição, a participação de representantes da sociedade civil, contemplando, pelo menos, os seguintes segmentos sociais (art. 45):

- I - movimentos sociais, populares e de moradores;
- II - trabalhadores, por suas entidades sindicais;
- III- empresários, por suas entidades classistas;

- IV - entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa;
- V - organizações não governamentais.

Os membros do conselho consultivo são designados para mandatos de 02 (dois) anos em Assembleia Geral especialmente convocada pelo presidente do Consórcio (art. 45, §2º), devem ser escolhidos dentre pessoas com notável saber técnico e reputação ilibada (art. 45, §1º) e não serão remunerados, mas fazem jus ao pagamento de despesas como deslocamento, hospedagem e alimentação (art. 45, §3º).



Figura 1. Estrutura **Organizacional** do Consórcio Nordeste disponível em <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/governanca/>.

O Consórcio Nordeste representa um grande avanço no tocante às experiências institucionais de consórcios públicos no Brasil, mas acima de tudo um grande avanço para o pensar, planejar e construir o desenvolvimento sustentável e a superação de entraves e desigualdades presentes na região Nordeste do Brasil. A cooperação regional permite planejamentos à longo prazo.

3. DESENVOLVIMENTO NACIONAL E REGIONAL

3.1. Crescimento e desenvolvimento econômico: diferentes entendimentos e percepções

Nas ciências sociais como um todo, existem diversas teorias acerca do desenvolvimento regional que abordam a questão específica do desenvolvimento equilibrado e desequilibrado. As diferentes estratégias de desenvolvimento pressupõem diferentes entendimentos acerca do funcionamento da economia e dos elementos que cercam as ciências econômicas. Cumpre destacar que elementos de diversas outras ciências, como das ciências sociais, a historiografia, as ciências jurídicas, dentre outras, incidem direta e indiretamente no curso do desenvolvimento socioeconômico. Os estudos sobre desenvolvimento não se apresentam como uma forma de conhecimentos exatos, muito menos estáticos no espaço e no tempo. As ideias, pensamentos e teorias explorados no presente capítulo são diversos, buscando abranger e agregar diversas correntes, desde os fundamentos clássicos até as mais recentes perspectivas de crescimento socioeconômico e desigualdades regionais.

Vilmar Nogueira Duarte (2015, p. 195), ressalta que a noção de desenvolvimento econômico não é universal e não se confunde com a de crescimento econômico, apesar de ser vulgarmente utilizadas como sinônimos. O crescimento é condição necessária para atingir o desenvolvimento, mas não suficiente. De acordo com o autor, a literatura acerca do tema reforça a diferença entre os conceitos e apontam a possibilidade de existir regiões que detêm elevados níveis de crescimento econômico simultaneamente com baixos índices de desenvolvimento econômico e social. Do mesmo modo, é possível existir regiões pobres com baixos níveis de desenvolvimento, em comparação com países ricos, mas que comportam sub-regiões ou regiões vizinhas altamente prósperas.

A explicação para tal disparidade, traduzida como desenvolvimento regional desequilibrado, é a de que o ambos os conceitos de crescimento e desenvolvimento não caminham necessariamente lado-a-lado, sendo factível a existência de um crescimento altamente vigoroso, mas que não se traduz em desenvolvimento. Pelo contrário, a expansão vigorosa da economia pode ocorrer em setores econômicos e setores da sociedade bastante estritos, o que pode levar a uma maior concentração de riqueza em regiões desenvolvidas e, conseqüentemente, estagnação ou pouco crescimento às outras. Assim, em uma dada região, não há a garantia da simultaneidade entre crescimento e desenvolvimento, processos estes que são

irregulares e que favorecem as regiões que possuem dinamicidade na economia, como por exemplo aquelas que abrigam os setores industriais de uma sociedade. (DUARTE, 2015, p. 195).

As discussões acerca de crescimento e desenvolvimento econômico são bastante populares e diversas no mundo acadêmico, que se concentra em elaborar estudos que apresentam diagnósticos cada vez mais preciso da realidade socioeconômica, mas também está presente com forte peso nas instâncias políticas preocupadas na elaboração de políticas públicas, estratégias e ações que busquem dirimir essas desigualdades. O presente capítulo busca elaborar um arcabouço teórico de análise de teorias do desenvolvimento que busca compreender os atuais níveis desequilibrados de desenvolvimento da economia nordestina, de maneira individual e comparativa com as outras regiões do Brasil, ao passo que busca apresentar o edifício teórico econômico que propiciou o recente consorciamento dos nove estados nordestinos em uma única pessoa jurídica.

De acordo com Duarte (2015, p. 195–196), a acepção do termo “desenvolvimento” nas ciências econômicas é alvo de conflito dentre o mundo acadêmico. Na teoria, a primeira corrente de pensamento entende o crescimento como sinônimo de desenvolvimento, defendendo que os montantes acrescidos à renda per capita é a condição necessária para o desenvolvimento, sem adentrar em questões como a sua distribuição em uma determinada sociedade. A noção de desenvolvimento ora destacada se restringe à análise da acumulação do capital e do avanço da técnica e do conhecimento relacionado ao sistema produtivo. A segunda corrente de pensamento se preocupa com a análise empírica dos índices de crescimento que podem ou não se traduzir em desenvolvimento, sendo o primeiro necessário, mas não suficiente para o segundo. Aqui, há destaque para o desenvolvimento enquanto fator de melhoramento da qualidade de vida da população, das instituições e das estruturas produtivas, levando em considerações os indicadores de bem-estar econômico e social, como o índice de desigualdade social, de pobreza, de desemprego, de saneamento básico, moradia, educação, saúde, segurança, lazer, dentro outros (DUARTE, 2015, p. 196).

De acordo com Maria Luiza Alencar Feitosa e Paulo Henrique Tavares da Silva (2012), a utilização confusa de ambos os conceitos de crescimento e desenvolvimento como sinônimos pode ser devido à falta de precisão teórica, mas também como

ferramenta conveniente utilizada por mercados e governos surripiar a conjuntura da má distribuição da riqueza nacional, por meio de dados estatísticos. De acordo com os autores, é possível afirmar haver um consenso, no plano dos Tratados e Acordos Internacionais, sobre a distinção entre crescimento e desenvolvimento, que captura a noção de desenvolvimento em ambas as dimensões humana e social e defende a premissa de inseparabilidade dos direitos políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais.

Como exemplo do afastamento gradual da perspectiva dos modelos tradicionais neoclássicos sobre desenvolvimento no plano internacional, os autores em comento citam a criação, pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1990, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que afere variáveis como a expectativa de vida dos habitantes, o nível de educação, além da renda per capita. O índice foi elaborado como um contraponto ao foco dado ao Produto Interno Bruto (PIB), que leva em consideração tão somente aspectos econômicos. Por outro lado, os autores tecem crítica ao IDH, argumentando pela sua insuficiência na aferição e pela necessidade de se considerar outros indicadores de desenvolvimento.

Nali de Jesus de Souza (2011) afirma que o desenvolvimento requer um ritmo contínuo de crescimento econômico com taxas superiores às de crescimento demográfico. A autora entende que o crescimento deve combinar alterações na estrutura econômica, ao passo em que provoca melhoria nos índices de qualidade de vida das pessoas. Assim, o crescimento é entendido como fator condicionante ao desenvolvimento, sendo o último compreendido como um conjunto complexo de transformações no âmbito econômico, político e social.

Ao tratar sobre a relação entre desenvolvimento e direitos sociais em uma democracia, Gina Pompeu (2004) afirma que para a concretização daquele, faz-se necessária a efetivação plena dos direitos humanos, destacando-se o direito à educação, que também denomina “responsabilidade social”, e sua importância para o crescimento econômico. Portanto, percebe-se que o conceito de desenvolvimento também se traduz na efetivação de direitos sociais básicos, como o direito à educação, aliando a efetivação dos direitos humanos ao crescimento econômico.

3.2. Teorias do desenvolvimento regional

Como visto, o descompasso entre crescimento e desenvolvimento é entendido das mais diversas formas no mundo acadêmico, seja pela perspectiva da sua vinculação ou desvinculação. De qualquer forma, esse descompasso abre margem para a teorização sobre as formas de desenvolvimento, o equilibrado e o desequilibrado, que repercutem diretamente no desenvolvimento regional. Em ambas categorias de equilíbrio e desequilíbrio, Duarte (2015) discute as principais teorias de desenvolvimento, sendo de desenvolvimento equilibrado as teorias do “grande impulso” de Rosenstein-Rodan e do “círculo vicioso do subdesenvolvimento” de Nurkse; e de desenvolvimento desequilibrado as teorias dos “polos de crescimento” de Perroux, da “causação circular acumulativa” de Myrdal; e do “crescimento sequencial” de Hirschman.

A breve análise a seguir segue as teorias retromencionadas elencadas por Duarte e, a seguir, abordar-se-á teorias de desenvolvimento desigual majoritariamente nacionais selecionadas pelo presente autor. Importante ressaltar que a pesquisa não se adentra profundamente em teorias e conceitos econômicos e que a compressão destes servirá como base para o entendimento de questões mais práticas e jurídicas apresentadas mais à frente, como a própria atuação do Consórcio Nordeste.

A teoria do “grande impulso” (Big Push) foi elaborada por Rosenstein-Rodan, economista *alma mater* da Universidade de Viena que contribuiu para a edificação da Escola Austríaca, em face da depressão econômica e do problema da industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental. A teoria consiste em dar um impulso no setor de capital social básico, empregando trabalhadores e gerando massa salarial em indústrias de diversos ramos cujos investimentos estrangeiros e recebimento de salários gerariam uma nova demanda que, por sua vez, engendrariam e complementarizariam novas atividades industriais.

Assim, para solucionar a estagnação de economias deprimidas, o autor sugere a) fomentação de capital social básico, tendo em vista a sua escassez na economia; b) fomentação da complementariedade de demanda; e c) aumento da oferta da demanda (ROSENSTEIN-RODAN, 1943).

O desenvolvimento maquinado pela teoria de Rosenstein-Rodan exige um grande volume de investimento em infraestrutura (novas moradias, estradas, ferrovias, hidrovias e transporte urbano de operários) e da transferência massiva de trabalhadores do meio rural para centros urbanos, por meio de capacitação e

treinamento ofertado pelo Estado, para ocuparem postos em setores diversificados da indústria, acompanhado da produção de bens de consumo (alimentos, móveis, vestuários, dentre outros) (SOUZA, 2011). A teoria advém da Lei de Say, seguindo a ideia de que a aplicação de mão-de-obra em indústrias diferentes, expender-se-ia a renda ao passo que criar-se-ia um mercado novo para cada setor industrial, bases para o desenvolvimento de regiões e países com problemas econômico (DUARTE, 2015).

Em análise da teoria em questão, Duarte (2015, p. 198) destaca o fato de que as estratégias de investimento dependem majoritariamente da expectativa de lucro dos empresários, mas que cabe ao Estado a coordenação desses investimentos. A aliança entre capital privado e a coordenação estatal dos investimentos funcionaria como um acelerador do processo de industrialização das áreas deprimidas economicamente. Rodan (1943) afirma que se o processo de desenvolvimento fosse arquitetado todo pela iniciativa privada, a alocação dos recursos não se daria de maneira uniforme em todas as regiões, seguindo a tendência de baixo investimento ou investimento nulo em áreas estagnadas, elevando pouco ou de maneira desequilibrada a renda nacional. Por fim, Souza (2011) afirma que uma das principais preocupações de Rodan era desenvolver as indústrias para a exportação, com a finalidade de gerar divisas para o pagamento dos empréstimos estrangeiros que financiariam a industrialização local.

A teoria do “círculo vicioso do subdesenvolvimento” de Nurkse, economista formulador de políticas nas áreas de finanças internacionais e desenvolvimento econômico, também foi desenvolvida com base no equilíbrio da oferta e da demanda. De acordo com o autor, o grande empecilho para o desenvolvimento de um país seria a insuficiência de mercado interno, situação onde a população possui poucos recursos formar um mercado consumidor robusto, devido à baixa produtividade dos fatores, sendo uma localidade com baixa atratividade para investimentos (NURKSE, 1957). Esse “ciclo vicioso do subdesenvolvimento” se relaciona com a dificuldade de um país em formar capital e do seu uso no processo de produção, da mesma forma como define a teoria da “armadilha da pobreza” exemplificando o economista:

Implica ele numa constelação circular de forças, tendendo a agir e reagir uma sobre a outra de tal modo a conservar um país pobre em estado de pobreza. Não é difícil imaginar exemplos típicos destas constelações circulares: um homem pobre não tem o bastante para comer; sendo subalimentado, sua

saúde é fraca; sendo fisicamente fraco, a sua capacidade de trabalho é baixa, o que significa que êle é pobre, o que, por sua vez, quer dizer que não tem o bastante para comer; e assim por diante. Tal situação, transporta para o plano mais largo de um país, pode ser resumida nesta proposição simplória: um país é pobre porque é pobre (NURKSE, 1957, p. 8).

Por sua vez, as teorias do desenvolvimento desequilibrado parte do pressuposto de que o desenvolvimento não é um fenômeno espontâneo e que não ocorre de maneira uniforme em todas as regiões, mas sim em localidades específicas – os chamados polos de desenvolvimento, para então se expandir para as demais regiões. Partindo desse entendimento, a estratégia para o crescimento passaria pelo direcionamento dos investimentos a setores-chaves da economia, resultando em um processo de concentração que resulte na maximização dos retornos (DUARTE, 2015, p. 199).

A teoria dos “polos de crescimento” de François Perroux, economista que foi professor do Collège de France, foi desenvolvida em 1955 e captura os polos de crescimento em seu caráter geográfico, frutos de processos intensos de formação de complexos industriais em uma determinada localidade e que foram cadeias de produção em direção à inovação, por meio de um processo de imitação, impulsionando o desenvolvimento local e regional (DUARTE, 2015). A ideia básica de Perroux, em contraponto ao pensamento dos economistas clássicos e neoclássicos, é a de que o processo de crescimento econômico não implica em um equilíbrio, mas é essencialmente um processo desequilibrado por natureza (JESUS e SPINOLA, 2015). Um ponto principal da teoria é o conceito de “polarização”, que se materializa em um polo de crescimento cujas atividades movimentaria outros setores econômicos, por meio de ganhos oriundos da aglomeração de indústrias que, juntas, conseguiriam produzir em escala máxima e fomentar a expansão da infraestrutura local e regional (DUARTE, 2015).

A teoria da “causação circular acumulativa” de Gunnar Myrdal, economista sueco membro da Escola de Estocolmo e ganhador do Nobel de Economia de 1974, parte da ideia de existência de uma relação de centro *versus* periferia e da percepção do sistema econômico como sendo algo eminentemente instável e desequilibrado. A causação circular acumulativa se traduz na noção de que os países subdesenvolvidos possuem estruturas desequilibradas e que o equilíbrio não deve ser o fim das estratégias de desenvolvimento, pois o objetivo é se desenvolver a partir de processos de industrialização impulsionado por desequilíbrios (MYRDAL, 1957).

Por fim, a teoria do “crescimento sequencial” de Albert Hirschman, economista de origem alemã que pesquisou o desenvolvimento econômico na América Latina, entende o desenvolvimento equilibrado como impraticável e antieconômico, defendendo a ideia de que os investimentos devem ser aplicados em setores selecionados que possuem maior probabilidade de sucesso e de desencadear um processo de crescimento do produto e do emprego (HIRSCHMAN, 1958). Os investimentos em setores-chaves seriam responsáveis por promover um efeito em cadeia “para trás” (novos investimentos nos setores fornecedores de insumo) e “para frente” (setor capaz de produzir insumos para uma atividade nova), fomentando as cadeias produtivas setoriais e induzindo o crescimento econômico como forma de superar a estagnação de economias subdesenvolvidas (DUARTE, 2015). Outro ponto importante da sua teoria é a de reconhecer o setor público como necessário interventor em cenários de insuficiência de oferta, principalmente em setores nos quais a iniciativa privada não alcança, a exemplo da infraestrutura, caso onde o Estado funcionaria como planejador e coordenador de setores-chaves da economia com destaque para aqueles que apresentam maiores encadeamentos (DUARTE, 2015).

3.3. O desenvolvimento desigual brasileiro

O arcabouço teórico desenvolvido acerca das teorias e estratégias de desenvolvimento socioeconômico é de suma importância para a identificação dos gargalos do desenvolvimento em algumas regiões do globo, mas é preciso ter em mente que a compreensão de determinada situação por meio de teorias previamente elaboradas não necessariamente fornece uma análise verossímil da realidade, que é muito mais complexa e dependente de variáveis do que as teorias.

Contextualizando as teorias de desenvolvimento acima abordadas à realidade brasileira, pode-se afirmar que o Brasil, ao longo de sua história, passou por vários processos de desenvolvimento que ora implicavam em investimentos e ações voltados ao impulsionamento de regiões com maior probabilidade de maiores retornos, em detrimento de regiões com menos potenciais de fazê-lo, ora implicavam em políticas e ações que buscavam integrar economicamente as diferentes regiões do país.

Ao longo da história do desenvolvimento nacional, especificamente durante as primeiras décadas da colonização portuguesa de territórios sul-americanos, a economia “brasileira” passou por diversos momentos em que o seu direcionamento pouco se confiava às lideranças locais, mas ao corpo de pensadores, nobres, políticos e formuladores de políticas públicas que faziam parte de uma dinâmica que envolvia o território brasileiro, capturado como a periferia, e Portugal e demais países europeus, entendidos como o centro dessa relação.

No tocante às economias periféricas, notadamente aquelas que se davam em territórios que passaram por um processo de colonização, especialmente do de colonização para fins exploratórios e espoliatórios, identificam-se características de subordinação e de ausência de autonomia econômica, perante uma outra economia central.

De acordo com Maria da Conceição Tavares (1975), até a década de 1930 no Brasil, perdurou-se um modelo de desenvolvimento centrado no setor primário-exportador que se baseava em duas variáveis, a importação (variável endógena) e a exportação (variável exógena). Ambas variáveis macroeconômicas possuíam funcionamento e pesos diferentes em países como o Brasil, quando comparadas com a dinâmica que ocorria em países de economia central, a exemplo de Portugal.

Em países centrais, a exportação de produtos comportava-se como qualquer outra variável de análise econômica e o seu peso na composição da renda dos países era equilibrado. Entretanto, em terras brasileiras, a exportação de produtos agrícolas correspondia a maior parte da renda nacional e se apresentava enquanto o motor de crescimento econômico de toda a economia, tendo em vista o forte estímulo do setor primário-exportador que perdurou até meados da década de 1930. Assim, o centro dinâmico de economias periféricas como a brasileira estava fixado nas exportações de uma lista de produtos composta por alguns poucos produtos primários e pouco dinâmica (TAVARES, 1975).

O caráter das importações também difere quando analisado por meio das perspectivas periférica e central. Nas economias centrais, as importações limitavam-se ao suprimento de determinados bens e serviços cuja produção interna não era capaz de fornecer de maneira satisfatória, bem como ao suprimento de matérias-primas e insumos escassos em sua constelação de recursos naturais (TAVARES, 1975). Por outro lado, as importações nos países periféricos correspondiam a grandes

faixas de bens de consumo terminados e a quase totalidade de bens de capital que eram utilizados no processo de produção induzido pelo setor agroexportador (TAVARES, 1975).

O caráter peculiar da balança comercial dos países latino-americanos permitiu que o setor exportador de produtos agrícolas induzisse a expansão dos fatores de produção voltados ao atendimento das demandas internas, permitindo o estabelecimento de indústria nacional de bens de consumo não-duráveis tais como vestuários, calçados, móveis, dentre outros, bem como o desenvolvimento do comércio e da urbanização (TAVARES, 1975).

A expansão tímida de uma indústria interna voltada tão somente para atender as necessidades básicas da população, ao lado de uma vigorosa importação de bens acabados voltados principalmente para as elites brasileiras, foi uma característica comum aos países latino-americanos que passaram pelo processo de colonização e seguiram um modelo de desenvolvimento agroexportador que servia como fonte de matérias-primas e insumos a serem manufaturados pelos países europeus centrais (TAVARES, 1975).

A presença de um setor exportador que funciona como o motor de expansão de toda uma economia nacional, dentro de uma dinâmica centro-periferia, não ocorreu em nenhum dos países centrais europeus, pois a capacidade produtiva europeia era utilizada de maneira uniforme para atender o mercado interno e para escoar o excedente. No Brasil, havia uma clara distinção de produção a ser exportada e produção a ser absorvida internamente, mas esse cenário não ocorreu na Europa (TAVARES, 1975).

Por meio dessa dinâmica, o Brasil construiu-se sobre contradições que permanecem até os dias atuais: ao passo que desenvolveu-se uma elite agroexportadora concentradora de propriedade bastante rica cujo padrão de vida pode ser comparado com ao dos grades centros urbanos europeus, muito devido ao capital disponível para a importação de produtos lá manufaturados, também desenvolveu-se uma massa populacional com baixíssimos níveis de renda e de educação, o que em partes justifica a lenta expansão de uma indústria de bens nacional (TAVARES, 1975).

Para Robert Carson Allen (2011, p. 105), ao analisar o passado colonial nos países norte e sul-americanos, afirma que uma das razões imediatas para o sucesso

dos Estados Unidos pós-independência, em comparação aos países sul-americanos, como o México, foram as diferentes trajetórias de inovação e tecnologia que se refletiam na maior oferta e demanda de tecnologia nos EUA. De acordo com o autor, os níveis de alfabetização e numeramento eram maiores nas colônias da América do Norte, muito justificado pelo dinamismo das trocas comerciais, em contraste com o que ocorria no México, onde a população nativa era menos ativa comercialmente.

Ao analisar o desenvolvimento desigual baseado no regime escravocrata, tanto nos EUA, quanto no Brasil, o autor americano questiona o porquê de o primeiro país ter se tornado muito mais próspero do que o segundo. Para ele, a maior diferença entre as trajetórias de desenvolvimento estadunidense e latino-americana reside na proporção da população que era socialmente excluída, o que se inclui os níveis educacionais, como a população descendente de escravos, que era muito maior na América latina do que nos EUA (ALLEN, 2011, p. 106–107).

Ao analisar os diferentes modelos de desenvolvimento ocorridos no Brasil, Ignácio Rangel (1981) construiu o conceito socioeconômico chamado de “dualidade brasileira”. Para o autor, ao longo do desenvolvimento econômico nacional, havia a existência simultânea de dois ou mais sistemas de produção que guiavam a dinâmica da economia brasileira, sendo que o primeiro era sempre um sistema mais complexo e que normalmente era absorvido das economias centrais, e o segundo era um resquício persistente do modelo produtivo anterior.

A coexistência de dois modelos se dava de maneira assimétrica e persistente, e, inevitavelmente, seja por pressões nacionais ou estrangeiras, em determinado momento, atingia um ponto de saturação social que induzia a formação de um novo pacto social entre as forças sociais hegemônicas internas e externas (mudanças jurídicas e institucionais) que imprimiam ao Brasil um novo modelo dualístico de desenvolvimento (RANGEL, 1981). O primeiro momento forjador da dualidade brasileira foi a abertura dos Portos em 1808, pois houve a integração do polo externo brasileiro ao polo interno que permitiu a coexistência do escravismo e feudalismo nesse e do capitalismo mercantil brasileiro e capitalismo industrial europeu naquele.

Com o advento da Revolução de 1930, houve a incorporação do capitalismo financeiro americano no polo externo da terceira dualidade e a substituição do capitalismo mercantil brasileiro pelo capitalismo industrial brasileiro, do polo externo (internacional) para o polo interno (nacional) (RANGEL, 1981). Ao analisar a terceira

dualidade, Maria Mello de Malta (2014) afirma que a partir da “instauração de um setor produtor e desenvolvedor de bens de capital no Brasil é que poderíamos pensar em uma dinâmica de transformação movida por nosso próprio ciclo de inovação e investimento”.

Assim, a partir da primeira metade do século XX, o Brasil passou por diversas transformações estruturais, consolidando-se como uma nação em torno de um projeto nacional de desenvolvimento de caráter industrializante e protecionista. Por meio de instrumentos como a estatização do câmbio e o protecionismo comercial, o Brasil conseguiu reorganizar os ramos manufatureiros pré-existentes e promover uma expansão acelerada dos fatores de produção aliada ao mercado interno cuja demanda por bens e serviços crescia exponencialmente, passando fabricar produtos até então importados de países centrais (PEREIRA, 2005).

3.4. A integração regional brasileira no século XX: Nordeste em foco

De acordo com Raquel Maria Pereira (2005), até a década de 1930, o desenho da dinâmica econômica e geográfica que ocorria no território brasileiro se assemelhava a uma forma de “arquipélago”, cujo centro se localizava no Sudeste, de onde se partiam três ramificações que se projetavam para o sul, noroeste e nordeste. A Revolução de 1930 promoveu mudanças na organização espacial brasileira com o objetivo de integrar economicamente o território brasileiro, por meio da criação de uma infraestrutura de transporte e comunicação que procurou conectar as regiões semi-isoladas e unificar o mercado nacional.

Como exemplo desse esforço pela integração nacional e pelo desenvolvimento das regiões mais afastadas do centro dinâmico, Celso Furtado (1962) cita a ação promovida pelo Ministério da Viação e Obras Públicas do governo Getúlio Vargas, na figura do ministro José Américo de Almeida, que criou a “Inspetoria de Sêcas” com intuito de conjugar trabalhos da engenharia e da agronomia. Na prática, o agrônomo mineiro José Augusto Trindade atuou no semiárido paraibano e avançou os prognósticos das secas nordestinas, desviando a atenção dada aos açudes e represas para o estudo da utilização da água em programas de irrigação.

Assim, pode-se observar, ao longo do século XX, uma série de esforços depreendidos pelo Estado brasileiro com a finalidade de elaborar planejamentos e

promover ações de caráter desenvolvimentista em prol do desenvolvimento socioeconômico mais equilibrado. As ações perduraram até meados dos anos 80, quando houve maior pressão internacional por políticas de desenvolvimento neoliberais, ao passo em que houve a expansão da globalização e do capital financeiro internacional (PEREIRA, 2005).

A partir dos anos 90, durante os governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, o Brasil passou por uma abrupta interrupção do processo de industrialização fechada, por influência das diretrizes econômicas moldadas pelo o capital financeiro norte-americano, que se tornou hegemônico em escala global, ocupando o papel antes desempenhado por bancos brasileiros e dirimindo a importância da indústria nacional. Com efeito, o Brasil perde a sua capacidade de planejamento e financiamento de longo prazo em setores estratégicos para o seu desenvolvimento, em prol de uma inserção a todo custo do país no processo de globalização (PEREIRA, 2005).

A rápida abertura comercial associada à sobrevalorização do câmbio e ao aumento da taxa de juros promoveu uma abrupta corrosão do tecido industrial nacional, por meio da exposição das indústrias brasileiras, até então cobertas pelo protecionismo econômico, às empresas estrangeiras dotadas de mecanismos de produção e administração mais desenvolvidas e inseridas nas cadeias globais de valor (BACELAR, 2014).

Ao longo do processo de desenvolvimento econômico brasileiro, os polos dinâmicos da economia não seguiram uma distribuição espacial equilibrada. Os estados do Sudeste receberam mais incentivos à industrialização por parte do Estado brasileiro, seguindo a concepção de que o desenvolvimento econômico daquela região irradiaria para as demais, em um movimento de circunferência que se expandiria e levaria progresso para os demais cantos do país (FURTADO, 2005).

Ocorre que a demasiada concentração de esforços de desenvolvimento na região sudeste não necessariamente acarretou o desenvolvimento socioeconômico nas demais regiões do país, o que se pode observar da atual desigualdade de renda, da capacidade industrial limitada e da infraestrutura ainda menos desenvolvida e, em certos aspectos, até mesmo precária que ainda persistem na região Nordeste.

O pensamento dicotômico inerente ao conceito de centro-periferia baliza grande parte das análises teóricas e programas elaborados pela Comissão

Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o intuito de pensar e apresentar soluções para o subdesenvolvimento de boa parte dos países da América Latina. A influência retroalimentada entre o pensamento de Celso Furtado e da CEPAL ajudou a elaboração de um arcabouço teórico que trata especificamente sobre a realidade, dificuldades e possíveis soluções para o subdesenvolvimento do Nordeste. Ou seja, há uma clara ideia de que a dinâmica centro-periferia existente entre diferentes países, principalmente os dos hemisférios norte e sul, também foi reproduzido ao longo da trajetória de desenvolvimento desigual no Brasil, que fez com que a região Centro-Sul emergisse como centro dinâmico do país (FURTADO, 2005).

Não obstante os esforços realizados nas últimas décadas, a infraestrutura nordestina ainda carece de altos investimentos em conjunto com planejamentos de longo prazo que integrem a região e permitam maior competitividade não apenas quando comparado às outras regiões brasileiras, mas também no âmbito do comércio internacional. Entre os projetos realizados na região, destacam-se: Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), lançado em 2007; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007; Plano Nacional de Logística Portuária, lançado em 2012; Programa de Investimentos em Logística (PIL), lançado em 2012; Plano Hidroviário Estratégico, lançado em 2013; Programa de Parcerias de Investimentos, lançado em 2016; mais recentemente, o Plano Nacional de Logística, lançado em 2018.

Sumarizando o contexto recente do desenvolvimento nacional e da região Nordeste, Bacelar (2014) elabora cinco momentos históricos. Primeiro, a autora afirma ter a industrialização brasileira iniciada no século XX tornado aguda as desigualdades sociais e regionais. Depois, afirma que a forte concentração do setor industrial no Sudeste atingiu o seu auge na década de 1970 e sofreu com um movimento de desconcentração que irradiou a industrialização principalmente para o interior do estado de São Paulo, Minas Gerais e Região Sul, mas também para as metrópoles do litoral Nordestino e para a cidade de Manaus e arredores, esse último decorrente de incentivos fiscais na Zona Franca de Manaus.

Posteriormente, a autora diz que a rápida abertura comercial promovida nos anos 1990, em conjunto com o câmbio valorizado e juros elevados, iniciou-se um processo de desindustrialização, que afetou o tecido industrial existente. Tânia

também analisa que o Plano Real contribuiu para o aprofundamento das desigualdades sociais e regionais, por conta da elevação do endividamento público e da carga tributária bruta e a consequente perda de capacidade de financiamento público em programas e políticas públicas na região Nordeste, além do câmbio valorizado que gerou vulnerabilidade externa com elevados déficits em conta-corrente no Balanço de Pagamentos. Por fim, a autora destaca melhorias do quadro fiscal e a retomada de políticas públicas, principalmente federais, nos primeiros anos do século XXI, destacando programas de estímulo de crescimento da renda das famílias e políticas de elevação do salário mínimo.

Celso Furtado (2005), ao elaborar teorias acerca da dependência e do subdesenvolvimento na década de 1950, sinalizou a existência de profunda divisão intrarregional do trabalho que conferia ao Nordeste o posto de fornecedor de insumos e matérias-primas para outras partes do Brasil, assim como ocorria na divisão internacional do trabalho, onde países subdesenvolvidos exportavam materiais de baixo valor agregado para as nações industrializadas (FURTADO, 2005).

A história do desenvolvimento econômico brasileiro é marcada por processos de crescimento desequilibrados e por desigualdades socioespaciais. No decorrer da sua história, o Brasil precisou optar entre vias de desenvolvimento que priorizavam o crescimento econômico dissociado de uma estratégia que proporcionasse equilíbrio tanto social quanto territorial, ou um desenvolvimento mais equilibrado que também lançasse esforços para destravar gargalos econômicos de regiões brasileiras subdesenvolvidas e formar capital social (FALCÓN, 2014).

A questão se torna cada vez mais significativa nos dias atuais, uma vez que a falta de harmonia entre a estratégia de desenvolvimento levada pelo Governo Federal abre mão do planejamento e de esforços para o futuro da região Nordeste, ao mesmo passo em que cresce cada vez mais um movimento de lideranças nordestinas autônomo que se propõe a discutir os seus entraves e as oportunidades socioeconômicas, não se limitando a parcerias nacionais, mas se aliando também ao capital transnacional disposto a investir em setores-chaves da economia brasileira, como o agronegócio, mas também em obras de infraestrutura e contratos e compra e venda de equipamentos, dentre outros.

Depois de décadas de priorização de investimentos na região Centro-Sul, não seria fácil e sem resistência movimentos de reconcentração de esforços para o

desenvolvimento do Nordeste. Após a repercussão da fala do presidente Jair Bolsonaro ao se referir à região como “paraíba” e a cobrança de explicação por parte de governadores, o presidente declarou, em discurso a apoiadores, que “alguns governadores estão querendo separar o Nordeste do Brasil, estes cabras estão no caminho errado” e que “[eles] querem dividir o Nordeste, o Brasil é um país só, estamos nos livrando desse mal vermelho, do comunismo, isso é muito bom” (G1, 2019).

Os conflitos político-ideológicos entre o Governo Federal e o Consórcio Nordeste são explícitos e muito se tem a ver com uma disputa entre uma percepção de desenvolvimento centrada no Sudeste brasileiro, cujas ideias principais são neoliberais de menos intervenção econômica e menos políticas públicas direcionadas aos menos desfavorecidos, e uma percepção centrada no Norte-Nordeste brasileiro, que vem de uma herança desenvolvimentista com a participação do Estado no planejamento e execução de políticas públicas como forma de superação da estagnação econômica, pobreza e desastres naturais que assolam a região.

Rinaldo Rossi e Simone Affonso (2020) ressaltam que a criação do Consórcio Nordeste, em 2019, e a atuação dos governadores da região são de longa data, citando a criação da SUDENE, em 1959, e, mais recentemente, do Fórum dos Governadores do Nordeste, em 2005, ambos com o intuito de promover a coordenação e a cooperação governamental. Em assim sendo, a gestão associada não surgiu como uma mera reação à chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República, mas que esse fato acentuou disputas no campo político e institucional relativas às relações federativas no Brasil.

3.4.1. Dados atuais do desenvolvimento nordestino

No intuito de compreender os avanços, as persistências e as oportunidades que circundam a economia nordestina, é imperioso realizar uma leitura de dados e índices do desenvolvimento socioeconômico nordestino. A partir dessas informações, é possível auferir percepções que servirão como justificativas das necessidades de planejamento estratégico, de participação ativa do poder público, da gestão associada, de captação de recursos da iniciativa privada e da importância do papel do Estado

brasileiro nos mecanismos de estímulo ao crescimento econômico e de redução das desigualdades sociais e regionais.

Em uma análise macroeconômica que compreende o período entre 1960 a 1994 realizada no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Gustavo Maia Gomes e José Raimundo Vergolino, ambos da UFPE, buscaram analisar as variações de curto e longo prazo da economia nordestina, tomando como principal índice de análise o produto interno bruto regional. Os economistas reconhecem tanto a importância do estímulo à demanda, em cenários de curto prazo, quanto à expansão da capacidade produtiva, por meio de investimentos e inovações tecnológicas, além do papel dos recursos naturais e da infraestrutura econômica e social (Gomes e Vergolino, 1995, p. 6).

De acordo com os autores, durante o período analisado, mais de 50% do investimento total na região foi oriundo do setor público, por meio de políticas de construção de infraestrutura, nas estratégias de expansão das empresas estatais, dentre outros (Gomes e Vergolino, 1995, p. 6). Entre 1995 e 2009, o PIB nordestino cresceu 53,4% em decorrência de três movimentos concomitantes, o aumento dos investimentos públicos na região, notadamente em obras de infraestrutura e programas de transferência de renda, o crescimento de empresas e conglomerados locais e a atração de empresas nacionais e multinacionais (OLIVEIRA, 2013).

Gomes e Vergolino (1995, p. 7) afirmam que existem duas condições para que haja o fluxo de investimentos privados, sendo a primeira a existência de mercado apto a absorver a futura produção e a segunda que a essa dinâmica possa ocorrer com custos competitivos. Tendo isso em mente, a expansão dos mercados internos nordestinos se dá por meio do crescimento econômico que, por sua vez, requer certo volume e qualidade de investimentos públicos e privados pregressos. Por sua vez, a capacidade produtiva da região depende da existência de recursos naturais, mão-de-obra qualificada, capacidade tecnológica, dotação de infraestrutura de transportes e comunicações, além da existência de linhas de créditos ou de incentivos fiscais adequados.

Durante o período de 1965 a 1980, os autores apontam a economia nordestina como uma região bastante dinâmica que contava com um crescimento médio anual do PIB superior a diversos países, excetuando-se apenas treze países, mais o Brasil: Síria, Botsuana, Gabão, Arábia Saudita, Oman, Coréia do Sul, Singapura, Egito,

República Dominicana, Equador, Tailândia, Malásia e Hong-Kong. Quanto ao período entre 1980 e 1990, o crescimento econômico do Nordeste diminuiu, mas ainda sim sustentou desempenho superior à média nacional (Gomes e Vergolino, 1995, p. 11).

A década de 1980 foi marcada pela hiperinflação reprimida de 1987, momento de grande redução do dinamismo da economia nordestina, mas que não a comprometeu de maneira irremediável a longo prazo. Os autores apontam que, apesar de suas deficiências, a economia nordestina não padece das mesmas dificuldades que afetam as economias mais pobres do mundo, como as da África subsaariana e as dos países latino-americanos menos expressivos e que contam com capacidade produtiva estagnada ou em declínio e rendas *per capita* mínimas (Gomes e Vergolino, 1995, p. 12).

Os autores afirmam que os grandes problemas da região não residem no baixo potencial produtivo e na estagnação econômica dos anos que sucederam a hiperinflação de 1987, mas sim na distribuição de renda e de riqueza desigual e na vulnerabilidade às variações climáticas a qual se submete grande parte da população mais pobre, principalmente à seca no semiárido nordestino (Gomes e Vergolino, 1995, p. 12).

De acordo com dados do IBGE analisados em relatório produzido pelo Banco do Nordeste, entre 2018 e 2019, houve estabilidade no coeficiente de Gini, medida mais comumente utilizada de concentração de renda e desigualdade, com uma leve melhora de 0,545 para 0,543 (quanto mais próximo de 1, maior desigualdade, em sentido oposto, mais próximo de 0, menor desigualdade). Dentre todas as regiões do país, apenas o Nordeste apresentou aumento da desigualdade e registrou o maior índice de Gini, que foi de 0,559 em 2019, contra 0,545 do ano anterior. Utilizando dados do IBGE, o relatório afirma que a forte alta na renda da população 1% mais rica e a diminuição da renda em -5,0% na faixa dos 10% mais pobres do Nordeste contribuíram para o aumento da concentração de renda⁷.

Políticas de estímulo à renda, tal como o Programa Bolsa Família (PBF), criado por meio da Lei nº. 10.836 de 2004, e o aumento real do salário mínimo tiveram maiores impactos nas famílias da região Nordeste (26%), onde os indivíduos

⁷ O relatório produzido por Wendell Márcio Araújo Carneiro, Economista Coordenador de Estudos e Pesquisas - Célula de Estudos e Pesquisas Macroeconômicas do Banco do Nordeste/ETENE pode ser acessado por meio do seguinte link: https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/bitstream/123456789/522/1/2020_DEE_71.pdf

ocupados perfazem até um salário mínimo, do que nas famílias da região Sudeste (17,6%), justificando-se na existência maior de pequenos municípios, cuja economia gira em torno do semiárido e que passaram a ter mais dinamicidade econômica, com o estímulo ao consumo e ao comércio, resultando na abertura ou expansão de lojas, farmácias, padarias, feiras, dentre outros (BACELAR, 2014).

Uma observação interessante acerca da distribuição geográfica de beneficiados pelo PBF e dos recentes atritos entre os governos estaduais nordestinos e o Governo Federal é que, no ano de 2020, o percentual de concessões de novos benefícios na região Nordeste foi de apenas 3%, enquanto que o Sul e o Sudeste concentraram 75%, sendo que aquela região concentra 36,8% das famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza na fila de espera do programa. O número de novas concessões no estado de Santa Catarina, governado por Carlos Moisés (PSL), foi o dobro do montante concedido ao Nordeste inteiro, sendo que o estado possui população inferior em oito vezes à da região (TOMAZELLI, 2020).

Durante a primeira década do século XXI, o valor do rendimento médio das famílias nordestinas se elevou 5,6% ao ano, superior à média nacional de 4,5% e à média da região Sudeste de 3,9%, de acordo com os dados coletados e disponibilizados pelo IBGE (tabela 1). O crescimento do produto da região foi alavancado pelo indicador macroeconômico “consumo”, que dinamizou a economia da região, mas, em um segundo momento, o indicador “investimento” também ganhou expressividade na totalização da renda (BACELAR, 2014).

TABELA 1 Brasil e regiões: evolução do rendimento médio das famílias

Área geográfica	2000* (R\$)	2010 (R\$)	Taxa (%) de crescimento médio anual 2010-2000
Nordeste	790,46	1.369,51	5,6
Centro-Oeste	1.537,74	2.526,78	5,1
Sul	1.452,45	2.386,26	5,1
Norte	1.006,96	1.653,55	5,1
Brasil	1.372,51	2.127,33	4,5
Sudeste	1.697,23	2.490,95	3,9

Fonte: Elaboração Ceplan, com base em dados dos Censos Demográficos 2000 e 2010 do IBGE.

* Valores a preços de 2010, deflacionados pelo INPC.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi um programa instituído pelo Governo Federal por meio da Lei nº. 11.578 de 2007 que contou com a previsão de investimentos na ordem de R\$ 503 bilhões, para o período de 2007-2010, tendo

sido o montante elevado para R\$ 656,5 bilhões, no final de 2008. O programa impulsionou os investimentos em todo o país por meio de um conjunto de projetos focados na infraestrutura econômica e social do Brasil executados fazendo uso de planos quadrienais focados na eliminação de gargalos que dificultavam o crescimento econômico (RODRIGUES e SALVADOR, 2011).

A segunda etapa do PAC compreendeu o período de 2011-2014 e teve um investimento previsto no total de R\$ 958,9 bilhões, sendo R\$ 278,2 bilhões destinados ao PAC Minha Casa Minha Vida (MCMV) (MARTELLO, 2010), que teve como objetivo inaugurar uma política habitacional de interesse social para a construção de moradias populares subsidiadas pelo governo, bem como dinamizar a economia e gerar empregos (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013).

Com a junção do programa MCMV ao plano do PAC, a política habitacional passou a ser enxergada como parte de um plano maior de desenvolvimento, que tinha como resultado não apenas a entrega da unidade habitacional à população, mas também a promoção da cidadania, realização de direitos básicos, respostas aos problemas de déficit habitacional e urbanização de espaços como assentamentos e favelas (KRAUSE, BALBIM e NETO, 2013).

O PAC promoveu empreendimentos na infraestrutura logística do país, com estímulos do setor produtivo nacional com a aquisição de sondas e navios que revigorou a indústria naval do Sul e Sudeste e levou estaleiros para o Nordeste (BACELAR, 2014), lançando bases para o funcionamento das atividades e demandas da Petrobrás por embarcações de transporte de petróleo, gás e derivados, bem como de apoio a plataformas (BRASIL, 2021).

Outro ramo de atuação do programa foi a política de crédito, tanto para o consumo quanto para o investimento. Em 2010, o Norte e Nordeste lideraram o crescimento de crédito, tanto na modalidade pessoa física, quanto pessoa jurídica e as taxas para essas regiões, no geral, eram maiores que as taxas médias nacionais (GUIMARÃES NETO, 2010).

Quanto ao crédito para investimento, os bancos públicos, a exemplo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) merecem destaque em sua atuação na região. Os desembolsos nessa região cresceram nitidamente no início da última década, passando de R\$ 195

milhões para R\$ 2.297 milhões em 2009, mantendo-se próximos a R\$ 2.000 milhões até o ano de 2012, de acordo com os dados do BNDES (BACELAR, 2014).

Como resultados das políticas neodesenvolvimentistas postas em prática nas primeiras décadas do século, a exemplo do PAC, pode-se destacar a taxa de crescimento da economia da região Norte (5,4%), do Centro-Oeste (5%) e do Nordeste (4,9%) superiores as das regiões Sudeste (4,5%) e Sul (3,4%), bem como da média nacional (4,4%), de acordo com dados do IBGE referentes ao período de 2003-2010. O crescimento econômico foi retroalimentado pelo crescimento do número de empregos formais no Nordeste que, durante o período de 2002-2010, experienciou um aumento a taxa anual de 6,4%, superior às das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, totalizando 3.151.442 milhões de novos empregos (BACELAR, 2014).

3.4.2. Desenvolvimento recente da educação no Brasil e no Nordeste

Como visto ao final do tópico 3.1, o desenvolvimento de uma sociedade pressupõe a aliança entre o crescimento econômico e a efetivação de direitos sociais, com destaque ao direito constitucional à educação (POMPEU, 2004). O desenvolvimento recente do Nordeste se vincula intrinsecamente à política nacional setorial de expansão e interiorização do ensino superior, que atuou como fonte de dinamismo de municípios que contam com a população entre 100 mil a 2 milhões de habitantes (BACELAR, 2014).

Mediante o advento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) instituído pelo Decreto nº. 6.096 de 2007, o número de *campi* de universidades federais passou de 43, a maioria concentrada no Sudeste, Sul e Litoral do país, para 230 unidades distribuídas geograficamente em regiões onde antes o ensino superior não alcançava (BACELAR, 2014). Outro efeito das políticas desenvolvidas pelo programa de reestruturação foi o aumento do número de professores doutores que passou de 50,95% para 68,78%, entre 2003-2012 (SOUZA, DE, FILIPPO, DE e CASADO, 2015).

De acordo com dados apresentados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), organização ligada ao Ministério da Educação (MEC), a distribuição geográfica de mestres e doutores pelo país se modificou nas últimas décadas. Em 1996, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro foram responsáveis por

58,8% dos títulos de mestrado e 83,4% dos de doutorado em todo o país. Em 2014, o percentual se alterou para 36,6% dos mestres e 49,5% dos doutores formados em todo o Brasil. No mesmo período, na região Norte, o número de mestres passou de 135 para 1884 (aumento de aproximadamente 1400%) e o de doutores passou de 21 para 301 (aumento de mais de 1400%) (CGEE, 2016).

Em 2014, o Brasil apresentou taxa de formação de jovens doutores comparáveis com as do EUA, com idade média de 32 anos naquele país e idade média nacional de 34 anos, sendo que, nos anos 2000, a média estadunidense era de 34 anos e a brasileira 38 anos (CGEE, 2016). Apesar do avanço, o Brasil necessita dobrar o número de doutores para alcançar a taxa mais baixa dos países desenvolvidos. Atualmente, no país, existem 7,6 doutores formados para cada grupo de 100 mil habitantes, taxa bastante menor que a do Japão (13), da Itália (17,5), Inglaterra (Reino Unido) (41), Portugal (39,7) e Alemanha (34,4), e apenas superior ao México (4,2) e Chile (3,4), dentre os países que compõe a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (CGEE, 2016).

O número de pessoas entre 18 e 24 anos matriculadas em institutos de ensino superior cresceu significativamente nas últimas décadas, com destaque para a região Norte e Nordeste que mais que dobrou o quantitativo, entre 2000-2010, passando de 6,1% para 16,1% e 6,1% para 15%, respectivamente, enquanto a região Sul aumentou de 17,0% para 27,4% e a Sudeste de 14,3% para 27,7% (BACELAR, 2014).

O aumento quantitativo e qualitativo dos números relacionados à educação nas regiões Norte e Nordeste também implica em mudança significativa na dinâmica do desenvolvimento regional nos anos recentes, pois dirime a lacuna existente entre a qualificação da mão-de-obra dos profissionais daquelas regiões, quando comparada com a das regiões mais desenvolvidas do país (BACELAR, 2014).

A reestruturação dos institutos de ensino superior, a expansão do número de universidades e das vagas na graduação, mestrado e doutorado, bem como a interiorização das universidades federais não apontam apenas para uma mudança localizada no âmbito da política educacional, mas na reorientação do Estado para atividades mais amplas de maiores intervenções econômicas e nas políticas públicas, como estratégia de desenvolvimento socioeconômico (DANTAS e SOUSA JÚNIOR, 2009).

3.4.3. Desenvolvimento recente da infraestrutura social e econômica no Nordeste

Geograficamente, a região Nordeste do Brasil conta com a terceira maior extensão territorial do país, superior a 1,5 milhão de km², e é constituída pelo maior número de unidades da federação (nove), em comparação com as outras quatro regiões do país. Em termos populacionais, a região conta com mais de 50 milhões de habitantes, sendo a segunda mais populosa do país, abrigando aproximadamente um terço da população brasileira (CAMPOS, SOUZA e RAMOS, 2014).

O Nordeste conta com o menor IDH do país (mais de três quartos dos seus municípios possuem IDH baixo) e o menor PIB *per capita* do país (R\$ 948, contra R\$ 1.638 do Sudeste). No campo da educação, a metade dos analfabetos funcionais reside na região. Além disso, cerca de 60% da população reside na faixa litorânea, fato que aponta para uma distribuição geográfica desequilibrada (CAMPOS, SOUZA e RAMOS, 2014). Deste modo, a região Nordeste ainda convive com diversos entraves ao seu desenvolvimento, como gargalos em sua infraestrutura logística e baixos índices de desenvolvimento humano, não obstante as potencialidades de crescimento econômico.

Tânia Bacelar de Araújo (2014) aponta algumas permanências existentes na região, a exemplo da antiga estrutura fundiária, o peso da ocupação rural, o alto índice percentual de analfabetos, a desigualdade profunda entre os indicadores sociais nordestinos e os das outras regiões e a predominância da ocupação da População Economicamente Ativa (PEA) em atividades agropecuárias.

Por outro lado, a autora também elenca alguns avanços econômicos recentes que ocorreram na região, como a expansão da agricultura intensiva e tecnológica, em detrimento do velho tripé do seminário “gado-algodão-policultura”, a redução do peso relativo da produção sucroalcooleira, o aumento dos investimentos na indústria de transformação, na construção civil e a integração da parte oeste da região na produção tecnológica de grãos, com a vinda de empresas de outras regiões do país. Como estratégias e oportunidades de desenvolvimento da região, a economista cita a exploração do petróleo do pré-sal, a integração física sul-americana para integração econômica, o estímulo à participação do setor privado nos investimentos e concessões de obras em infraestrutura econômica.

Quanto ao último ponto, Bezerra e Viana (2017) analisam as fragilidades e oportunidades em torno das infraestruturas no nordeste brasileiro. Os pesquisadores afirmam que, no Brasil como um todo, os investimentos recentes em infraestrutura se encontram aquém das necessidades, somando aproximadamente R\$ 106 bilhões em 2016 e permanecendo na proporção de 1,7% do PIB por uma década, enquanto a ideal seria de 5%, de acordo com dados da Associação Brasileira da Infraestrutura e de Base (ABDIB).

Um nível adequado de investimento em infraestrutura repercute em toda dinâmica econômica e social de uma sociedade, diminuindo gargalos energéticos, logísticos, comunicacionais e de transporte, barateando os custos e estimulando a competitividade e inovação. Entretanto, o que encontramos no Brasil, principalmente no Nordeste, é a ausência de exploração das potencialidades e vantagens comparativas que a região tem a oferecer a investidores públicos e privados.

Um bom exemplo de alocação de recursos e investimentos públicos e privados em infraestrutura na região tem sido no setor de produção energética, principalmente energias renováveis como a solar e a eólica, como será explorado mais à frente. Atualmente, a infraestrutura de energia elétrica nordestina é adequada e possibilita a oferta que em outrora não atendia a demanda por energia, desequilíbrio que levava a colapsos e cortes forçados, como eram frequentes nas últimas décadas e foram popularmente chamados de “apagões” e (CETRA e OLIVEIRA, 2014), gerando consequências negativas não apenas ao bem-estar da população, mas produzindo grandes perdas econômicas.

Nas últimas décadas, cresce no Nordeste uma janela de oportunidade em torno da geração de energia renováveis, tendo essa indústria sido o foco de direcionamento da maior parte dos investimentos do Banco do Nordeste (BNB) em infraestrutura, que entre 2004-2016, somaram cerca de R\$ 20 bilhões, sendo 72% voltado ao setor energético (BEZERRA e VIANA, 2017).

O BNB operacionaliza o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), criado com a Constituição Federal de 1988 (art. 159, I, c e art. 34 do ADCT) e regulamentado pela Lei nº 7.827 de 1989, que é o principal instrumento financeiro da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Governo Federal e da Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) elaborado pela SUDENE (BRASIL, B. do N., 2021).

Dada a conjuntura histórica, social e econômica de disparidades regionais que confere ao Nordeste menores índices de desenvolvimento humano, a disponibilização de recursos para o financiamento de planos, programas e projetos de longo prazo deve ocorrer de maneira a facilitar o seu acesso, a exemplo de taxa de juros e prazo para pagamento que contemplem a realidade da região.

Cumpra ressaltar que, dentro da política de desenvolvimento regional, tão importante quanto o financiamento de projetos é o planejamento com visão de longo prazo, que estimulem o desenvolvimento sustentável em locais onde os recursos normalmente não costumam alcançar e criem novos polos dinâmicos em municípios nordestinos de pequeno e médio porte.

3.4.4. Panorama da infraestrutura nordestina

Amplo, diverso e conflituoso é o debate em torno das possíveis formas de crescimento econômico e desenvolvimento, principalmente em países de capitalismo tardio e de industrialização periférica, como é caso do Brasil. A questão se torna ainda mais tortuosa quando nos propomos a pensar categorias de desenvolvimento em um país marcado por desigualdades socioespaciais, situação que envolve a análise de tópicos multidisciplinares, como o econômico, a exemplo das vantagens comparativas de cada região e a expansão do capital e das forças produtivas, o de políticas públicas, como as estratégias e atuação dos agentes públicos, e o jurídico, que envolve o estudo de normas regulatórias, as obrigações e os limites da atuação de entes públicos e privados.

Um ponto que parece convergir entre estudiosos do desenvolvimento e elaboradores de políticas públicas é que o investimento em infraestrutura tende a abrir janelas de oportunidades para o desenvolvimento, ao expandir e criar redes energética, comunicacional, sanitária e de transporte que ampliam o movimento de troca comercial e de circulação de pessoas em nível local, regional, nacional e internacional, além de eliminar gargalos e estimular a competitividade.

Nas últimas décadas, muitos foram os esforços empreendidos para pensar e desenvolver a infraestrutura brasileira, podendo-se destacar: o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), lançado em 2007; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007; o Plano Nacional de Logística Portuária,

lançado em 2012; o Programa de Investimentos em Logística (PIL), lançado em 2012; o Plano Hidroviário Estratégico, lançado em 2013; o Programa de Parcerias de Investimentos, lançado em 2016; e mais recentemente, o Plano Nacional de Logística, lançado em 2018 (VIANA, 2019).

Entretanto, os investimentos não vêm sendo suficientes para a manutenção e muito menos para a expansão da infraestrutura nacional, que sofre com déficits que afetam a produtividade e dinamicidade da economia brasileira e o bem-estar da população, em razão dos investimentos em infraestrutura aquém do mínimo ideal, das restrições fiscais enfrentados pelos governos brasileiros há alguns anos e da dificuldade no redirecionamento de recursos que são absorvidos pelos gastos correntes e obrigatórios (CNI, 2021).

Entre 2001 e 2014, a porcentagem de investimentos na categoria de infraestrutura de transportes foi de 0,68% do PIB e, entre 2006 e 2014, de 0,55%, sendo boa parte em rodovias (entre 0,4% e 0,6%) e uma porcentagem ainda mais inferior em ferrovias (0,15%) e hidrovias (0,01%) (VIANA, 2019). O baixíssimo investimento em infraestrutura contribui para o baixo desempenho logístico do país, o que aumenta os custos de grande parte da cadeia produtiva interna e dificulta a exportação, encarecendo o frete e a consequente competitividade brasileira perante outros países exportadores.

De acordo com Juliana Elias (2021) da CNN Brasil Business, em 2021, os investimentos em infraestrutura estão no menor nível desde 1947 e continuam caindo, tendo em vista que as despesas previstas para o ano de 2021 já atingiram o seu limite máximo permitido, fazendo com que o Governo Federal recorra a cortes de gastos mais flexíveis, como os de investimento, para não estourar o teto de gastos.

A conjuntura brasileira levará os investimentos em infraestrutura para a casa dos 0,1% do PIB, enquanto que nas últimas décadas a média foi de 0,5% (ELIAS, 2021). O montante de investimento não será suficiente nem mesmo para a manutenção da rede de infraestrutura existente, o que se traduz no comprometimento da estrutura de estradas, portos e hidrelétricas e na falta de perspectiva em sua expansão (ELIAS, 2021).

4. CONSÓRCIO NORDESTE E INVESTIMENTOS CHINESES

Ao longo das últimas décadas, a relação entre o Brasil e a China vem se estreitando progressivamente. O intercâmbio comercial entre os dois países aumentou vertiginosamente de US\$ 2,3 bilhões, em 2000, para US\$ 66,3 bilhões, em 2015 (LIMA, DE, 2016), para mais de US\$ 134 bilhões, ao final de 2021 (SECEX, 2022), de acordo com os dados consolidados pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério da Economia, que apontam a importância do país asiático para a economia brasileira.

O ano de 2009 foi um marco para a relação sino-brasileira. Corroborando o salto exponencial entre os montantes que envolvem as importações e exportação entre os dois países, em 2009, a China ultrapassou os Estados Unidos e se tornou o maior parceiro comercial do Brasil, ocupando o posto de principal destino das exportações de produtos brasileiros (LIMA, DE, 2016).

Com o desenvolvimento e entrelaçamento da dinâmica comercial sino-brasileira, empresas chinesas passaram a ser cada vez mais conhecidas em território brasileiro e investimentos chineses se intensificaram no país, com destaque na área de infraestrutura, especificamente em energia, linhas de transmissão, petróleo e gás, ferrovias, etc. (LIMA, DE, 2016). A exemplo das companhias *Xiaomi*, *Chery*, *State Grid*, *Foxconn*, *Sinochem* e *China Communications Construction Company (CCCC)*.

Como será abordado nos próximos parágrafos, o estreitamento das relações comerciais também foi acompanhado do desenvolvimento de relações no plano político-diplomático, por meio de canais de comunicação e estratégias conjuntas para o desenvolvimento, a exemplo da “parceria estratégica global”, da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), do Diálogo Estratégico Global (DEG) e dos Planos de Ação Conjunta (LIMA, DE, 2016).

Por outro lado, ainda persistem e surgem diversos desafios que minam maior estreitamento da relação sino-brasileira que precisam ser superados, em prol de uma economia nacional mais diversificada e dinâmica, de alto valor agregado e apta a se posicionar competitivamente no mercado global. Dentre as dificuldades, apresentam-se a distância física entre os países, as diferenças culturais, o desconhecimento acerca do mercado chinês, a regulamentação do governo local, dentre outros (CEBC, 2012).

Outra dificuldade atrelada à dinâmica comercial e econômica entre o Brasil e a China está ligada à sua balança comercial, ou seja, a relação entre a pauta de exportação e importação dos dois países. Se, por um lado, as trocas comerciais ocorrem aos voluptuosos montantes de dezenas de bilhões de dólares, por outro lado, há um desequilíbrio no tocante à diversificação dos produtos exportados e importados por ambos países.

De acordo com os dados sobre exportação e importação gerais do Brasil obtidos por meio do sistema de Estatísticas do Comércio Exterior (Comex Stat)⁸, durante todo o ano de 2021, aproximadamente 80% de todos os produtos brasileiros exportados para o país asiático correspondem à indústria extrativa e à agropecuária, pauta majoritariamente formada por apenas três commodities: minério de ferro e seus concentrados (33%), soja (31%) e óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (16%).

Por sua vez, a lista de produtos importados da China é muito mais diversificada e possui mais valor agregado que a brasileira, sendo preponderante a presença de produtos oriundos da indústria de transformação, que correspondem a 99,8% de toda a pauta de importação, contra 0,15% da agropecuária. Dentre eles, equipamentos de telecomunicações (10%), válvulas e tubos termiônicos (8,1%), compostos organo-inorgânicos (5,1%) e demais produtos da indústria de transformação (4,9%).

Tendo todas essas informações em mente, percebe-se que a relação comercial, diplomática e política entre o Brasil e a China, bem como o fluxo de capital chinês para a economia brasileira, são de grande importância e apresentam oportunidades e desafios para as estratégias de desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Existe uma grande janela de oportunidade para que o Brasil invista em setores de maior valor agregado com o intuito de alcançar e explorar a demanda do mercado chinês.

Ademais, a parceria sino-brasileira é também uma oportunidade para que o Brasil avance em torno da ciência, tecnologia e inovação, buscando cada vez mais a modernização das suas forças produtivas, capacitação de pessoal, incorporação de técnicas de gestão, em prol não apenas do seu desenvolvimento interno, mas de sua inserção em um mundo cada vez mais competitivo, dinâmico e globalizado.

⁸ A ferramenta Comex Stat disponibiliza gratuitamente dados de comércio exterior, importação e exportação, divididos por ano, produto, países, dentre outros e pode ser acessado por meio do link: [Comex Stat - ComexVis \(mdic.gov.br\)](https://comexstat.mdic.gov.br/)

4.1. Relações diplomáticas sino-brasileiras ao longo do tempo

A relação sino-brasileira, apesar do exponencial salto no quantitativo das trocas comerciais nas últimas décadas, remontam a um momento histórico no qual a sociedade global ainda não possuía a dinâmica da atual geopolítica. Em 2022, ambos os países comemoram 48 anos de cooperação para o desenvolvimento mútuo. O período de quase meio século é marcado por transformações gigantescas no direcionamento da política e econômica interna de ambos os países, bem como de estreitamentos e afastamentos em sua diplomacia.

O arcabouço político-diplomático Brasil-China é de longa data e se inicia em 1974, ano em que houve o estabelecimento das relações diplomáticas entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China, com a abertura de embaixadas mútuas, após o reconhecimento de Taiwan como parte inalienável do território da República Popular da China. De acordo com matéria intitulada “Brasil Reconhece a China de Mao” da Folha de São Paulo (1974), o momento ocorreu em uma cerimônia no Palácio do Itamaraty e foi mediado pelo Chanceler Azeredo da Silveira na presença do vice-ministro do comércio da China Chen Chien, o qual, na ocasião, afirmou que brasileiros e chineses "defrontam-se com a mesma tarefa de salvaguardar a independência e a soberania nacionais, desenvolver a economia nacional, e lutar contra o hegemonismo e a política de força das superpotências".

O estreitamento entre o vínculo sino-brasileiro continuou em 1988, ano em que o presidente do Brasil José Sarney realizou uma visita à China, a primeira realizada por um presidente brasileiro ao gigante asiático. Na ocasião, diversos acordos diplomáticos foram firmados, sendo o principal o acordo para a construção e lançamento de dois satélites de rastreamento a serem utilizados nos segmentos da agricultura florestal, hidrológica e mineral (BRASIL, 1988).

Em discurso proferido na Universidade de Pequim, o presidente Sarney afirmou que “o cenário emergente do século XXI será marcado fundamentalmente não por uma divisão entre ricos e pobres, mas entre os que dominam o conhecimento especializado e aqueles que não o dominam” (BRASIL, 1988). Ainda atual, a frase foi proferida em um contexto de assinatura do primeiro instrumento bilateral no campo da alta tecnologia entre países em desenvolvimento, dando origem ao programa espacial

China-Brazil Earth-Resources Satellite (CBERS) que, em 2019, levou seu sexto satélite (CBERS-4A) à órbita terrestre, trazendo avanços significativos à ciência de ambos países (ROSITO, 2016).

O ano de 1993 veio a ser um marco para a relação sino-brasileira. Durante a visita do vice-primeiro-ministro Zhu Rongji ao Brasil, o nível de desenvolvimento do relacionamento bilateral entre os países permitiu-lhe ser alçado à categoria de Parceria Estratégica (HOLANDA, 2016), que viria a ser a primeira entre países em desenvolvimento (LIMA, DE, 2016). A categoria é caracterizada por possuir: valores comuns, apesar de não necessariamente haver compartilhamento integral dos valores, simetrias comerciais, que tornam a dinâmica comercial mais coesa e complementar (apesar de que as assimetrias comerciais podem se apresentar como estímulo para o diálogo em torno de novas estratégias comerciais) e, por último, a compatibilidade soberana (ROSITO, 2016).

Em 2004, no mesmo ano em que a China foi reconhecida como um país de economia de mercado, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva realizou sua primeira visita ao país a fim de estreitar os laços diplomáticos. A estratégia que movia a política externa brasileira à época era o universalismo, que defende a expansão das relações com mercados de diferentes regiões e continentes (BECARD, BARROS-PLATIAU e OLIVEIRA, 2015).

Semelhante programa era seguido pela China, que passou a buscar dinâmicas descentralizadas de países como os EUA e a Europa, aumentando sua participação nos fluxos de comércio internacional e investindo em outras regiões do globo, a partir de sua abertura para o mercado global em 1976 (SILVA e FRUTUOSO, 2020) advinda das reformas econômicas liberalizantes de Deng Xiaoping (HOLANDA, 2016).

Na ocasião, foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), importante instrumento de diálogo que veio a orientar e coordenar o desenvolvimento das relações bilaterais e se desenvolveu ao longo dos anos por meio de planos, como o Plano de Ação Conjunta Brasil-China 2010-2014 (ROSITO, 2016).

Historicamente, a Comissão é a mais alta instância permanente de diálogo e cooperação entre os dois países, que contou com sessões plenárias em Pequim (2006), Brasília (2012), Cantão (2013), Brasília (2015) e Pequim (2019) (BRASIL,

2021a), mas que vem sendo subutilizada nos últimos dois anos, principalmente quanto às questões relacionadas à pandemia da COVID-19 (JUNIOR, 2021).

Em 2012, durante visita do ex-primeiro-ministro Wen Jiabao, as relações sino-brasileiras foram elevadas à categoria de Parceria Estratégica Global (HOLANDA, 2016). No mesmo ano, estabeleceu-se Diálogo Estratégico Global (DEG) e o Plano Decenal de Cooperação (2012-2021) entre os dois países (BRASIL, 2021a), que passaram a contar com um robusto arcabouço institucional e de diálogo intergovernamental (LIMA, DE, 2016).

Um dos mais significantes passos para a atuação sistematizada do ponto de vista, político, econômico e jurídico da China para com os países da América Latina e Caribe foi a elaboração, em 2008, pelo Governo Chinês em parceria com acadêmicos e analistas, do chamado “livro branco” com a finalidade de apresentar ao público as intenções de estreitamento entre os países no âmbito da política e dos negócios.

Para a Secretária-Executiva da CEPAL, Alicia Bárcena (2015), o documento governamental parte do reconhecimento do viés estratégico das relações entre a China e a Região e declara seus planos de política externa traçados para com aqueles países. A autora afirma que o vínculo dessa relação é bastante dinâmico e, tendo a China como o segundo sócio comercial da Região, o valor do comércio bilateral multiplicou-se 22 vezes no período entre 2000 e 2014.

O fluxo de trocas dessa dinâmica, durante o período de 2000 e 2011, sustentou um “superciclo” de exportação de matérias-primas por parte dos países latino-americanos e caribenhos para o gigante asiático, que cresceu 10% no mesmo período, (BÁRCENA, 2015). Portanto, a expansão econômica chinesa em direção à América do Sul decorreu de sua demanda por *commodities* que países como Brasil puderam fornecer ao longo da primeira década do presente século (HOLLAND, 2010, p. 3).

Entretanto, o aumento dos fluxos comerciais entre os países não justifica, por si só, a sustentação dos altos índices de crescimento da economia chinesa e de desenvolvimento humano da sua população, ao longo das últimas décadas. De acordo com Jonathan Story (2004), Professor Emérito de Economia Política Internacional do Instituto Europeu de Administração de Empresas (INSEAD), para além da discussão acerca das *commodities*, a inserção efetiva e a atuação de uma economia emergente no mercado global estão relacionadas às políticas monetárias e econômicas, a exemplo das políticas de desvalorização do Yuan, moeda chinesa, do fomento de

altas taxas de poupança e do desenho de estratégias de crescimento voltadas à exportação em larga escala.

Um vetor importante para o crescimento econômico chinês são os investimentos externos diretos (IED) (PARK, 2008), ferramentas estratégicas utilizadas por empresas transnacionais chinesas que, majoritariamente, são organizações estatais (BÁRCENA *et al.*, 2009). À vista disso, é importante que os IED chineses sejam analisados não apenas sob o prisma econômico, mas atrelados também a questões políticas (ALON, 2010) que podem convergir ou divergir dentro de uma dinâmica entre diferentes países.

Francisco Mauro Brasil de Holanda (2016), economista cearense, ex-diplomata e ex-embaixador, mestre em Relações Internacionais pela *London School of Economics* e doutor pelo Instituto Rio Branco, ao discorrer acerca das perspectivas para o relacionamento bilateral entre Brasil e China, projeta um cenário positivo e plausível.

Para Holanda, pode haver o que ele chama de “internalização do desenvolvimento chinês”, ou seja, o fluxo de investimentos do sistema econômico chinês, cujo setor estatal exerce preponderância e torna possível as decisões e os investimentos de longo prazo, podem ser direcionados para a exploração de novos empreendimentos e mercados em território brasileiro, a exemplo da expansão da fronteira econômica para a região Centro-Norte, local de grande concentração de recursos alimentícios e minerais (HOLANDA, 2016).

O economista também destaca as mudanças que vêm ocorrendo no mercado interno e no perfil da população em ambos os países, que se apresentam como janelas de oportunidade para o desenvolvimento de novas atividades de grande potencial multiplicador para a economia como um todo. A exemplo das novas classes médias brasileiras e chinesas que, cada vez mais, diversificam e criam suas demandas por serviços da economia criativa: design, produção audiovisual, traduções, moda, gastronomia e turismo (HOLANDA, 2016).

Ao tratar sobre a janela de oportunidade acima descrita, Rosito (2016) faz uma análise certa acerca dos desafios da pauta de exportação brasileira para a China. A diplomata, economista e consultora sênior do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) compreende que o balanço de pagamento do Brasil com a China é sustentado

majoritariamente por *commodities*, fato que leva à discussão da “reprimarização” das exportações brasileira.

Entretanto, a economista afirma que esse debate ofusca as enormes possibilidades que o Brasil tem para agregar valor aos produtos exportados, por meio da exploração de mercados ainda jovens, cujo gosto dos consumidores ainda estão se formando, e da mudança da natureza das importações realizadas pela China, que será não apenas de produtos básicos, mas de produtos manufaturados e serviços, como o setor de carnes, alimentos processados, café, produtos de beleza, dentre outros.

Segundo o mesmo fio de raciocínio, Anna Jaguaribe (2016), doutora em Sociologia pela Universidade de Nova Iorque e ex-diretora do Instituto de Estudos Brasil-China (IBRACH), com o fim do ciclo das *commodities* demandadas pela China, notadamente na primeira década do século XXI, o Brasil se deparou com dificuldades, como a baixa diversidade da pauta de exportação e da limitada produtividade de sua indústria. Assim, segue a autora, surgem oportunidades para o Brasil avançar em direção das estratégias de inserção na economia global por meio da destruição criativa, ao superar os modelos de produção vigente, e da inovação, notadamente em setores da economia digital, biotecnologia, infraestruturas e economia verdes.

Por fim, ainda no cenário das perspectivas das relações sino-brasileiras, Holanda (2016) ainda assinala o avanço de ambos países em torno dos instrumentos de financiamento a fim de implementarem seus projetos de desenvolvimento e enfrentarem as adversidades econômicas e políticas no plano externo. Como exemplo, pode-se elencar o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) do BRICS, fundado em 2014, a constituição, no mesmo ano, do Arranjo Contingente de Reservas, para cenários de crises eventuais em algum dos países membros, e o Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (BAII), também fundado em 2014, iniciativa chinesa que conta com o Brasil como um dos seus membros fundadores.

Cumprido salientar que o investimento estrangeiro e, especificamente, o chinês no setor financeiro é de suma importância, pois se apresenta como instrumento facilitador da chegada de novas empresas estrangeiras e incentivador de parcerias com as empresas locais, expandido os negócios bilaterais, além de ser um instrumento de avaliação de oportunidades e riscos de operações comerciais e de investimentos (ROSITO, 2016). Os investimentos chineses na infraestrutura brasileira

requeres maior atenção, pois possuem a capacidade de ampliar a capacidade produtiva do Brasil e multiplicar ganhos em toda a cadeia de produção, aumentando a competitividade do país, a exemplo da constituição, em 2017, de um fundo no valor de US\$ 20 bilhões, sendo 75% dos aportes de origem chinesa, destinado ao apoio de projetos de cooperação em capacidade produtiva e de industrialização do Brasil (CHINA, 2017).

Ao analisar a conjuntura atual das relações sino-brasileiras, percebe-se que houve enfraquecimento e distanciamento entre os dois países dos últimos anos, cenário que se apresenta hoje como um desafio para a política externa brasileira. De acordo com matéria da revista *The Economist* (2022), a relação sino-brasileira passa pela sua pior fase, sob a perspectiva diplomática. O presidente Jair Bolsonaro, bem como integrantes de sua família, recorrentemente emite opiniões que causaram desconforto em Pequim, como a narrativa acusatória de que a China pretende “comprar o país” e que a pandemia do COVID-19 poderia ser uma “guerra química”, discursos esses que demonstram despreparo e pouca diplomacia para lidar com assuntos externos.

A narrativa se repete em outros braços do Governo Federal. A atuação do ex-ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, que ocupou o cargo até março de 2021, foi pautada por ataques e insultos a China. Em abril de 2020, por meio de discurso marcado por teorias conspiratórias, o ex-ministro escreveu o artigo intitulado “Chegou o coronavírus”, no qual compara a pandemia como “um plano comunista” para a aceleração de um “projeto globalista” (ARAÚJO, 2020). Ainda em 2019, durante palestra no Instituto Rio Branco, Ernesto Araújo criticou a relação comercial entre Brasil e China, afirmando que o período de aproximação entre os dois países coincide com o período de estagnação do Brasil (ZARUR, 2021).

A revista *The Economist* (2022), em matéria intitulada “Apesar do comércio próspero, relação entre China e Brasil está enfraquecendo” (em inglês), afirma que o Brasil deveria lançar mão de mais esforços no sentido de atrair investimentos estrangeiros, simplificando as normas e regulamentos nacionais, bem como as leis trabalhistas e tributárias, além de buscar a estabilidade política, monetária e do combate à corrupção. Ainda de acordo com a matéria, o desfalque nos esforços federais tem aberto caminho para a atuação dos governos estaduais, a exemplo do estado de São Paulo que inaugurou um escritório comercial em Xangai, em 2019.

De tudo que foi exposto na presente seção, é possível visualizar que ambos países se encontram em momentos decisivos em busca do desenvolvimento, estando a China mais avançada e estável no quesito industrialização, inovação, economia criativa e renda média, situação favorável fruto das escolhas e esforços políticos ao longo das últimas décadas. Chegando a hora de o Brasil revisitar a sua história, perceber os erros e acertos de sua trajetória rumo ao desenvolvimento, e se comprometer com planejamento e estratégias que promovam o fortalecimento da economia, a competitividade dos produtos brasileiros e um mercado global, o desenvolvimento de sua infraestrutura e as trocas de maior valor agregado, em prol de uma nação menos desigual, tanto socialmente como regionalmente, enxergando a relação sino-brasileira e nos investimentos chineses como oportunidades para darmos um salto rumo ao desenvolvimento.

4.2. Investimento estrangeiro, iniciativas subnacionais e infra estrutura

Muitos são os estudos acerca da relação entre investimento público e/ou privado e o crescimento econômico. Quanto à relação entre os investimentos em infraestrutura e o aumento da produtividade a longo prazo, em uma primeira vista, ela aponta rapidamente para uma relação positiva, tendo em vista que a expansão da infraestrutura possibilita o desenvolvimento de mais atividades econômicas em uma determinada região. Entretanto, não obstante essa prévia correlação, existem alguns fatores técnicos que podem dirimir as expectativas dos elaboradores de políticas públicas quanto à efetividade de obras e serviços em torno da infraestrutura de uma localidade.

O presente tópico se dedica a analisar a relação entre o desenvolvimento da infraestrutura física e o desenvolvimento econômico que daquele decorre, como por exemplo as melhorias socioeconômicas oriundas da expansão do setor energético, de comunicação e dos meios de transportes em termos de aumento de remuneração dos fatores, estímulo ao investimento e a criação de novos empregos (BEZERRA *et al.*, 2014).

Em um segundo momento, o tópico analisa a situação recente da infraestrutura nordestina, nos seguintes quesitos: energia elétrica, transportes, comunicações e saneamento.

O efeito do melhoramento e da expansão da infraestrutura de determinada região não se limita ao aprimoramento da moldura que circunda as relações econômicas, mas também provocam externalidades positivas, que consistem em efeitos benéficos indiretos causados pelo seu desenvolvimento.

Tendo em vista a potencialidade de ganhos em progressões geométricas, o governo se apresenta como um dos principais atores no setor da infraestrutura, não apenas em termos de regulação, mas de investimentos diretos, por meio dos seus entes da administração direta, autarquias e fundações, bem como por meio de investimentos em empresas estatais (BEZERRA *et al.*, 2014).

De acordo com David Aschauer, economista americano e professor emérito da Bates *College*, o investimento público em infraestrutura, como rodovias, redes de esgoto e de distribuição de água, tem peso significativo no crescimento econômico e no aumento da produtividade do setor privado (CETRA e OLIVEIRA, 2014). Seguindo a mesma linha de pensamento, em uma pesquisa empírica, Sylvie Démurger (2001), economista e pesquisadora francesa, ao analisar os impactos dos gastos voltados à infraestrutura na desigualdade regional na China entre 1985 e 1998, chegou à conclusão de que a expansão da urbanização, redes de telecomunicações e transportes têm impacto positivo no crescimento econômico.

O debate acerca da relação entre a infraestrutura de uma região e o seu desenvolvimento econômico ocorre há décadas e, apesar de haver uma lógica correlação positiva entre ambas, é imperiosa análise aprofundada sobre a temática, tendo em vista que a criação e expansão de uma infraestrutura lógica envolve a mobilização de voluptuosos recursos que não raramente se apresentam escassos em economias subdesenvolvidas.

Na década de 1950, Albert Hirschman (1958), renomado economista alemão, desenvolveu uma teoria que defende que a infraestrutura detém caráter permissivo, o que significa dizer que a sua contribuição para a economia não está centrada no volume de produto agregado, mas sim na sua potencialidade em proporcionar à economia um crescimento com menos restrições. O autor afirma existir um consenso entre os acadêmicos e os formuladores e gestores de políticas públicas de que a expansão de Capital Fixo Social (CFS), que compreende os serviços básicos para o desenvolvimento das atividades econômicas, é uma condição essencial para o desenvolvimento econômico.

Entretanto, seguindo a sua linha de pensamento, Hirschman questiona até que ponto investimentos em infraestrutura de CFS lidera ou acompanha o investimento em Atividades Diretamente Produtivas (ADP). De certo, o autor defende que “certo nível mínimo de CFS é pré-requisito para qualquer nível de ADP, mas a partir desse mínimo não é mais necessário que a expansão de CFS preceda a expansão de ADP”, pois haveria o risco de gerar capacidade ociosa, principalmente em países em desenvolvimento (SILVA; MARTINS; NEDER, 2016)

Quanto à distribuição regional do investimento público, Hirschman afirma existir três padrões de alocação: a) dispersão pelo território; b) concentração em áreas de crescimento econômico; e c) promoção do desenvolvimento em áreas atrasadas.

O autor entende que inicialmente as regiões de maior crescimento econômico possuem maior necessidade de investimentos, mas, uma vez atingida certo nível de desenvolvimento, faz-se necessário o investimento localizado com o objetivo de desenvolver regiões estagnadas, tendo sempre em mente que só a expansão do seu Capital Fixo Social não garante necessariamente o seu desenvolvimento econômico, sendo necessário estimular a atividade econômica como um todo.

De acordo com Barros e Raposo (2002), os principais fatores que podem esclarecer as razões da disparidade entre a economia nordestina e a economia de outras regiões do Brasil são: a) os diferenciados recursos humanos existentes; b) o diferencial de recursos naturais; c) estrutura produtiva inadequada; e d) diferencial de infraestrutura econômica. As duas últimas razões possuem centralidade na presente pesquisa.

Não obstante ao crescimento socioeconômico decorrente da disponibilidade de infraestrutura experienciado pelo Nordeste brasileiro nas últimas décadas, são inúmeros os gargalos existentes a dinamicidade econômica da região, cujos investimentos nessa área não são suficientes para atender a demanda da região (BEZERRA e VIANA, 2017).

De acordo com dados da Associação Brasileira da Infraestrutura e de Base – Abdib, no cenário nacional, a relação entre investimento em infraestrutura e PIB foi 1,86% em 2019, 1,81% em 2018, 1,67% em 2017 e 1,76% em 2016, enquanto que a proporção ideal para a redução dos gargalos e crescimento socioeconômico sustentado seria de 5% do PIB, durante ao menos dez anos consecutivos (ABDIB, 2019).

A insuficiência de infraestrutura em âmbito nacional, especialmente no Nordeste, abre uma janela de oportunidades para investimentos produtivos que tenham a potencialidade de destravar os gargalos enfrentados pelos estados nordestinos que impedem o crescimento do PIB, a geração de novos empregos, dificultam o dinamismo e integração regional e freiam a expansão da economia como um todo.

Assim, percebe-se a importância de alavancar a taxa de investimento na região, especialmente em uma conjuntura econômica onde o estímulo do consumo interno parece não conseguir tomar o posto como motor de crescimento da economia. Ademais, a brusca redução da capacidade de investimento público nos últimos anos enseja maior estímulo para que haja participação de investimentos privados em infraestrutura (BEZERRA e VIANA, 2017).

A atual configuração de forças políticas divididas entre o Governo Federal e os governos estaduais em relação aos investimentos estrangeiros levanta o importante debate, principalmente em países de vasta dimensão territorial e complexa divisão administrativa como a brasileira, em torno do empoderamento de iniciativas subnacionais em busca de autonomia política, econômica e administrativa. Contextualizando o debate com a presente pesquisa, emerge a atual relação entre o Consórcio Nordeste e o fluxo de investimentos chineses para a região.

A intrigante relação entre investimento estrangeiro direto e iniciativas subnacionais é abordada por Edmund Malesky, professor da *Sanford School of Public Policy*, em seu artigo intitulado “*Straight ahead on red: how foreign direct investment empowers subnational leaders*” e publicado no volume 70 do *The Journal of Politics* da Universidade de Chicago. Para o autor (2008), o aumento do estoque de investimento estrangeiro direto (IED) pode implicar na descentralização de *facto* do poder político por líderes subnacionais.

Em seu estudo, Malesky defende a tese de que atores subnacionais podem ganhar independência de fato de um poder central por meio da integração à economia mundial propiciada pelo acesso a investimento estrangeiro direto. As decisões tomadas a nível subnacional que partem de pressupostos governamentais diferentes das estabelecidas nacionalmente possuem a possibilidade de serem codificadas, moldando as instituições formais em prol da descentralização, à medida que se aumenta o fluxo de investimento estrangeiro direto na região. Ou seja, o autor afirma

que os investidores estrangeiros têm a capacidade de modificar as instituições e políticas domésticas de determinado país.

4.3. O estreitamento entre o Consórcio Nordeste e a China: a relação sino-nordestina

Como visto, o desgaste ao longo dos anos da relação entre a China e o Brasil, na figura do Governo Federal, abriu espaço para a iniciativa subnacional Consórcio Nordeste, espaço político e administrativo no qual se dá a atuação conjunta de todos os estados da região Nordeste do Brasil no intuito de buscar não apenas a conjugação de esforços dos entes políticos, mas de procura de alternativas e oportunidades para o desenvolvimento socioeconômico da região.

A China vem se mostrando como um importante ator dotado do *know-how* quanto alternativas de desenvolvimento para além das diretrizes preconizadas pelo Consenso de Washington, ostentando índices altos de crescimento econômico e desenvolvimento ao longo das últimas décadas. Ao Brasil, cabe buscar compreender a experiência chinesa, não apenas quanto aos seus assuntos internos, mas de direcionamento de fluxos de capitais para outros países por meio de investimentos.

A relação política e diplomática entre os dois países, como já abordado no presente capítulo, é de longa data e se fortaleceu ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, tendo recuado a partir da segunda metade da década passada e se deteriorado na atuação gestão da Presidência da República.

Por outro lado, o Consórcio Nordeste decidiu trilhar o seu próprio caminho rumo à aliança diplomática com a China, independente da atuação do Governo Federal, reconhecendo não apenas o potencial de influência do maior parceiro comercial do Brasil, mas a importância da economia chinesa de suas repercussões nos estados brasileiros, seja dentro de uma dinâmica de dependência e de complementariedade.

O Consórcio Nordeste, ao contrário do Governo Federal, que aparentemente se permite infiltrar de questões ideológicas quando do direcionamento de sua política externa, decidiu agir de maneira pragmática ao iniciar uma série de investimentos chineses nos territórios de sua jurisdição.

De agora em diante, a presente pesquisa se reserva ao estudo dos investimentos chineses na região que ocorreram ou que estão em andamento, seja

em etapa de negociação, de planejamento ou de implantação. O próximo subcapítulo será ainda subdividido em nove partes, sendo cada uma delas reservado para cada um dos nove estados nordestinos e seus projetos de desenvolvimento em parceria com investimentos chineses.

4.4. Investimentos chineses na Região Nordeste do Brasil por Unidade Federativa

O presente tópico destina-se à catalogação de empreendimentos chineses no Nordeste brasileiro, a partir de pesquisas em páginas da internet, estejam eles em fase de conceituação, planejamento, em execução ou já executados. O tópico se subdivide em nove subtópicos intitulados de acordo com nome dos estados nordestinos, sem uma ordem específica.

A catalogação dos empreendimentos sino-nordestinos se deu por meio de pesquisas em matérias jornalísticas em websites de portais de notícias, entidades como o SENAI e sites ligados ao monitoramento de indústrias, que detalham informações como atores envolvidos, montante dos investimentos, participações políticas, acordos diplomáticos, protocolo de intenções, andamento de projetos, dentre outros. A pesquisa também colheu dados de artigos científicos e livros, em menor escala, devido à disponibilidade reduzida para o recorte temporal no qual se insere.

Cumprido ressaltar que, como se atestará a seguir, devido às peculiaridades dos estados, a exemplo da sua extensão territorial e de sua capacidade individual de atração de investimentos e empreendimentos, alguns poucos estados contam com empreendimento sino-brasileiros confirmados ou realizados, enquanto uma maior quantidade de estados se restringe a especulações quanto às parcerias com o país asiático.

4.4.1. Maranhão

O Governo do Estado do Maranhão, a partir do primeiro mandato do atual Governador Flávio Dino em 2015, buscou traçar estratégias de aproximação e estabelecimento de vínculos comerciais e diplomáticos com a China com o intuito de fomentar o desenvolvimento socioeconômico daquele estado, tendo se tornado o país

asiático um dos maiores parceiros comerciais dos atores econômicos maranhenses (BRANDÃO, 2020).

A relação entre o estado e o país vem sendo lentamente construída ao longo dos anos. Em abril de 2015, o Maranhão recebeu a primeira delegação chinesa e, no mesmo ano, o país asiático abriu as portas para a delegação maranhense, momento em que os representantes brasileiros tiveram a oportunidade de apresentar o Maranhão para investidores chineses com a potencialidade de atrair capital estrangeiro (BRANDÃO, 2020).

A partir de 2017, as relações entre o Maranhão e a China avançaram em termos de estabilidade e trocas, à medida em que se atribuiu à Secretaria de Indústria, Comércio e Energia do Maranhão, sob o acompanhamento da vice-governadoria, a missão de servir como ponte de conexão entre o setor do empresariado maranhense e o empresariado chinês na maior feira multissetorial do mundo, a Canton Fair (BRANDÃO, 2020), que é organizada há mais de 60 anos pelos Ministério do Comércio da República Popular da China, Governo Popular da Província de Guangdong e Centro de Comércio Exterior da China (CHINA, 2022).

O vice-governador do Estado do Maranhão Carlos Brandão (2020) afirmou que a relação do seu estado com a China é bilateral e traz ganhos mútuos. Por um lado, o estado exporta grãos e minérios de ferro e importam componentes e insumos agrícolas voltados para a sua produção local. Entretanto, Brandão afirma que há espaço para expansão da relação bilateral, por meio da confiança e segurança jurídica, com a possibilidade de assimilação de novas tecnologias, técnicas empresariais e administrativas, além da expansão da capacidade produtiva do estado e do aumento de número de empregos e da renda de sua população.

Ainda anteriormente à existência do Consórcio Nordeste, em 2017, iniciaram-se as tratativas entre o governo estadual maranhense, o grupo *China Communications Construction Company* (CCCC) e empresas nacionais para a construção de um novo porto privado em sua capital. A localização territorial do litoral maranhense, em particular do litoral de São Luís, é naturalmente propícia para a navegação, por possuir profundidade adequada que dispensa a realização de drenagem e permite o tráfego de navios de grandes dimensões sem restrição de calado (PIRES, 2018).

Além disso, a posição geográfica do município de São Luís é privilegiada e estratégica, em termos logísticos voltados aos fluxos de trocas comerciais, por estar

mais próximo dos mercados consumidores situados pela América Central, pelos Estados Unidos e pela Europa, além da proximidade com o Oceano Pacífico e a Ásia, por meio do Canal do Panamá, em relação aos outros estados costeiros do sul e sudeste, bem como da mesma região nordestina (SANT'ANA JÚNIOR, 2016), fato que contribui para a diminuição do tempo de navegação e escoamento de produtos à China em até sete dias (PIRES, 2018).

À época, o empreendimento contava com 51% de participação da CCCC e 49% distribuídos entre as empresas WPR São Luís Gestão de Portos e Terminais S/A (24%), que hoje se chama Terminal de Uso Privado Porto São Luís (TUP), Lyon Capital (20%) e sócios minoritários (aproximadamente 6%) (PIRES, 2018). O investimento previsto inicialmente foi de R\$ 2 bilhões, sendo 70% desse valor financiado pelo Banco Industrial e Comercial da China (ICBC) (PIRES, 2018), que operacionaliza negócios no país por meio de filial na cidade de São Paulo inaugurada em 2013.

De acordo com as previsões iniciais, a capacidade total do porto privado em completo funcionamento será de 20 milhões de toneladas ao ano, mas o empreendimento será faseado. Na primeira fase, que contava com a previsão de quatro anos, o porto teria a capacidade de movimentar 15 milhões de toneladas anualmente, sendo 7 milhões para grãos, 3 milhões para fertilizantes, 2,7 milhões para combustíveis e 2,3 milhões para demais cargas, consumindo R\$ 800 milhões do aporte inicialmente previsto (PIRES, 2018).

Ao analisar a categorização a que se destina a capacidade em toneladas do porto, percebe-se que o padrão da pauta de exportação brasileira para o gigante chinês, em boa parte, repete-se, ao passo em que o maior volume de produtos a serem exportados, aproximadamente dois-terços, compreende grãos e fertilizantes. O projeto inicial de mapeamento da área de dois milhões de metros quadrados destinava espaço para o armazenamento e transporte de contêineres de cargas industrializadas de maior valor agregado, mas que foi descartado em projeto posterior, após a entrada da CCCC no empreendimento, sob o argumento de que há pouca demanda para a movimentação dessa categoria de cargas na região.

A transnacional chinesa, sócia majoritária do empreendimento, é a maior empresa estatal chinesa de capital aberta especialista em obras de engenharia e construção voltados à infraestrutura. A companhia é especialista na construção de

rodovias, pontes, túneis, ferrovias para trens de alta velocidade, aeroportos, plataformas petrolíferas e portos marinhos, atuando em diversos empreendimentos ao redor do mundo (LIU, SCHINDLER e LIU, 2020).

Quatro anos após o estabelecimento da pedra fundamental do empreendimento bilionário em território maranhense, as obras ainda não foram concluídas e diversos impasses contribuíram para a atuação situação. De acordo com matéria publicada em julho de 2021 pelo jornal Valor Econômico (SCARAMUZZO, 2021), a transnacional não obteve êxito em levantar os recursos financeiros iniciais do projeto, que precisou passar por um processo de reestruturação e foi reavaliado para cerca de R\$ 3,5 bilhões e seu prazo estendido para dez anos. Ademais, houve mudança na estabilidade do quadro societário do empreendimento, os dois acionistas minoritários as empresas WPR, posterior TUP, e Lyon Capital contrataram a empresa BTG Pactual para a realização da venda de suas ações (SCARAMUZZO, 2021).

De acordo com o diretor executivo da CCCC no Brasil, Helder Dantas, de fato houve mudanças no projeto da construção do porto privado em São Luís, inclusive com dificuldades relacionadas a questões fundiárias e ao excesso de burocracia no Brasil, mas que a companhia chinesa não desistiu do empreendimento e está em busca de fontes alternativas para realizar o seu financiamento (SCARAMUZZO, 2021).

Charles Tang, presidente da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-China (CCIBC), organização sem fins lucrativos, fundada em 1986 com o intuito de facilitar e mediar o desenvolvimento das relações bilaterais entre os dois países, afirmou que o ambiente de negócios do Brasil ainda não é o ideal e que a pandemia, o custo Brasil e as posições diplomáticas adotadas por representantes do governo brasileiro contribuíram para o receio e afastamento de investidores chineses (SCARAMUZZO, 2021).

Em uma entrevista concedida ao jornal O Imparcial setembro de 2021, disponibilizada na plataforma de vídeos Youtube, Helder Dantas (2021) afirmou que, desde janeiro de 2020, o empreendimento está passando por reestruturação e reorganização, inclusive em seu quadro societário, e que a expectativa da capacidade de carga passou de 23 milhões para 50 milhões de toneladas. O presidente do empreendimento ainda afirmou que a COSAN S/A, empresa brasileira com sede em São Paulo, passará a ser acionista do empreendimento, que possui previsão para sua operacionalização até meados de 2025.

No tocante à participação de investimentos chineses, Dantas (2021) afirmou que a CCCC pode permanecer no empreendimento de duas formas, seja continuar como acionista majoritária, proprietária de 51% das ações, ou como responsável tão somente pela parte de engenharia e construção do porto, caso aceite a proposta de venda de suas ações para a COSAN S/A. De qualquer modo, a CCCC continua envolvida na construção do Porto São Luís.

Não obstante à importância da análise fria dos dados que giram em torno do empreendimento do Porto São Luís, como o montante a ser investido, o número de empregos que serão gerados, a capacidade de movimentação de cargas em toneladas, igualmente faz-se necessária a reflexão acerca dos impactos, da participação e das repercussões do capital humano, da comunidade e da população local que serão afetados pela obra.

De acordo com Dantas (2021), o empreendimento está atrelado a contrapartidas sociais e ambientais que beneficiarão a comunidade, como a construção, em torno da localização do Porto, de delegacias civil e militar, escola, creche, posto de saúde, dentre outros. Ademais, afirmou que foi realizado juntamente à população local, a capacitação de mulheres para a promoção da cultura do empreendedorismo e de iniciativas que visam dinamizar a economia do local.

Em matéria publicada pelo Grupo Mirante São Luís, afiliada da Rede Globo, em janeiro de 2022, Thomaz Baker, Gerente de Obra do Porto São Luís, afirmou estarem sendo oferecidos gratuitamente cursos de capacitação para a formação de mão-de-obra especializada para atuar nas obras da construção do Porto São Luís, especialmente pedreiros e carpinteiros. O projeto está sendo gerenciado pelo SENAI Maranhão, em parceria com o Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Maranhão (SINDUSCON), e tem o papel social de capacitar e empregar preferencialmente pessoas da própria comunidade do Cajueiro e Mão Chica no empreendimento sino-nordestino (MIRANTE, 2022).

Por outro lado, em matéria de 2020 publicada pelo jornal *The Intercept* Brasil, moradores da comunidade tradicional Cajueiro, na zona rural de São Luís, foram alvos de truculência policial em 2019, devido a uma ação de reintegração de posse movida pela empresa TUP Porto São Luís, antiga WPR, sócia do empreendimento, na qual alega ser proprietária do terreno. Houve diversos protestos dos moradores que

alegavam violência por parte dos policiais, como o uso de gás lacrimogêneo e balas de borracha (FELIPE, 2020).

A denúncia trazida pelo *The Intercept* Brasil gira em torno da construção do empreendimento em território onde se localiza população pertencente a comunidades tradicionais que ocupam a região há muitas décadas. De acordo com o autor da matéria, apesar de não ser ilegal, toda a conjuntura e a participação societária da companhia chinesa CCC no empreendimento “indica arranjos econômicos que mais interessa ao capital chinês e que podem afetar comunidades inteiras, de maneira irreversível, a milhares de quilômetros de distância dos centros financeiros onde se decide o destino dos investimentos” (FELIPE, 2020).

A presente pesquisa reconhece a importância do estudo dos impactos econômicos e humanos decorrentes de investimentos, sejam eles oriundos de agentes econômicos estrangeiros ou nacionais. Postula-se neste que a perspectiva econômica do desenvolvimento é indissociável da perspectiva social. Os seus números e índices são importantes para o estudo, para a elaboração de planejamento e para averiguação da efetividade dos projetos. Entretanto, o conhecimento acerca de seus impactos sobre a vida da população diretamente afetada permite ter uma visão expandida da realidade fática, verificando a sua vivência e seu bem-estar. Ambos devem ser igualmente considerados quando da implantação de qualquer projeto comprometido com o desenvolvimento socioeconômico.

4.4.2. Paraíba

O principal empreendimento na Paraíba que contaria com a participação de investimentos chineses, de certo, seria a construção do Estaleiro de reparos navais no município de Lucena, a aproximadamente 30km da capital João Pessoa. Em tese, a obra receberia investimentos iniciais na ordem de R\$ 3,5 bilhões e viria a gerar seis mil empregos no Estado da Paraíba, fortalecendo a sua economia (PARAÍBA, 2019).

Entretanto, o empreendimento vem sendo alvo de constantes ceticismo e críticas, pois existem especulações e expectativas para a sua concretização sendo debatidas desde 2009 e, treze anos depois, ainda inexistem qualquer ação concreta para o início das obras, não obstante diversas tratativas entre grupos locais governamentais e lideranças empresariais chinesas.

Não obstante a mais de uma década de esforços no campo das ideias, em abril de 2019, o governador João Azevêdo, em solenidade em conjunto com investidores chineses e americanos, assinou um protocolo de intenções para a instalação do estaleiro de Lucena e afirmou a importância de se insistir na concretização do empreendimento, que pode proporcionar grandes ganhos econômicos para o Estado. Na ocasião, o Governador paraibano afirmou que a assinatura do protocolo ocorre após a superação de diversas etapas, como o projeto básico, o licenciamento prévio, o projeto executivo de Engenharia e o licenciamento de instalação (PARAÍBA, 2019).

De acordo com o político, o projeto está em reta final para a sua concretização e que será apresentado para investidores nacionais e estrangeiros para que se viabilizem recursos para seu financiamento, que já conta com parte dos recursos assegurada pelo Fundo da Marinha Mercante do Brasil (FMM), que é administrado pelo Ministério da Infraestrutura (PARAÍBA, 2019).

Uma vez concluído, o novo estaleiro que irá se chamar Empresa Docagens Pedra do Ingá (EDPI), será o maior campo de reparas de navios do Atlântico Sul, contando com dois diques secos de grande porte para realização de *dry-docking* e um *hydrolift* de embarcações mercantis de dimensões com capacidade entre 380 e 400 mil toneladas, como os navios *Valemax* da Companhia Vale S/A (OFFSHORE ENERGY, 2019).

O protocolo de intenção prevê a participação da empresa IMC-YY, transnacional chinesa de engenharia naval e administração portuária que operacionaliza o estaleiro e campo de reparo chinês localizados no arquipélago chinês de *Zhoushan*, um dos maiores da China. A IMC-YY vai operar, em um contrato de longo prazo, o empreendimento da EDPI, cujo um dos acionistas é o grupo *McQuilling Services* (OFFSHORE ENERGY, 2019), empresa americana de corretagem de navios e de transporte marítimo, que anunciou a sua participação ainda em 2013 com investimento de aproximadamente US\$ 800 milhões (PETRONOTÍCIAS, 2013).

Ainda em 2019, durante a solenidade de assinatura do protocolo de intenções entre o governador João Azevedo e investidores estrangeiros, o gestor apresentou outras propostas do Governo do Estado para a expansão da infraestrutura portuária e logística no litoral paraibano. O gestor apresentou o projeto de construção da ponte Cabedelo-Lucena, municípios vizinhos separados pelo Rio Paraíba, cuja travessia ainda é realizada por meio da navegação em balsas, que interligará a BR-230 e a PB-

011, facilitando o acesso e barateando os custos logísticos de transporte entre os dois municípios paraibanos, bem como a triplicação da BR-230 (PARAÍBA, 2019).

O empreendimento será acompanhado de iniciativas sociais com vistas ao desenvolvimento humano da população local. O ex-prefeito do município de Lucena, Marcelo Monteiro, à época da assinatura do protocolo, falou ter realizado diálogos com o SENAI, o SESC e a FIEP para a oferta de cursos profissionalizantes que capacitem os moradores da região, formando uma massa de mão-de-obra qualificada e apta a atuar no local e desenvolver a cidade e se comprometendo a destinar 70% dos empregos criados com o empreendimento para moradores locais (PARAÍBA, 2019).

Não obstante o desapontamento da comunidade local com a não consolidação do empreendimento do estaleiro em Lucena em conjunto com o capital transnacional chinês, o Estado da Paraíba demonstra avanços em sua política de inserção internacional, por meio da paradiplomacia, que consiste na atuação internacional de entes subnacionais como estados e municípios (AZEVEDO, 2020). O intercâmbio entre os dois países tem se desenvolvido por meio de parcerias em áreas estratégicas, como no campo acadêmico, com a realização de pesquisas em áreas como ciência e tecnologia (AZEVEDO, 2020).

A cooperação sino-nordestina na Paraíba no campo da ciência e tecnologia ocorre majoritariamente dentro dos institutos federais paraibanos de educação, locais propícios para o estabelecimento de diálogos, de parcerias e troca de experiências e conhecimento entre pesquisadores brasileiros e agentes chineses. De acordo com o Governador João Azevedo, as parcerias em áreas como a cultura, ciência e tecnologia abrem caminho para o aprofundamento dos laços entre o estado nordestino e o país asiático no tocante às relações comerciais e à atração de investimentos produtivos (AZEVEDO, 2020).

Em abril de 2019, na mesma esteira de diálogos sobre o empreendimento sino-brasileiro do estaleiro de Lucena, uma comitiva de empresários chineses realizou uma visita ao Centro de Tecnologia da Universidade Federal da Paraíba (CT-UFPB) e ao Instituto Federal da Paraíba (IFPB), acompanhado pelo presidente da Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (CINEP) e do secretário de turismo e desenvolvimento econômico do Estado da Paraíba (AZEVEDO, 2020).

De fato, as relações comerciais e a atração de investimentos estrangeiros para o território nacional acabam sendo fortalecidas com o intercâmbio entre brasileiros, chineses e demais estrangeiros nas áreas da educação, da cultura, da linguística, da política, da ciência e da tecnologia. Para que qualquer tipo de relação entre atores internacionais gere frutos para ambos países, necessita-se, além da confiança, o conhecimento sobre o outro, a sua história, as suas atuações local e internacional, os seus interesses, dentre outros.

Em assim sendo, por mais que o empreendimento do estaleiro de Lucena ainda não tenha se concretizado, a inserção da política e da ciência produzida na Paraíba no âmbito internacional, mais especificamente com o maior parceiro comercial do Brasil desde 2009 – a China, é de bastante importância para que haja maior aproximação entre os dois agentes com vistas ao estabelecimento de novos projetos que venham ajudar a desenvolver a região.

4.4.3. Pernambuco

Os investimentos chineses que são atraídos para a região Nordeste do Brasil tendem a se concentrar em localidades onde há maior robustez no que tange a infraestrutura de transporte, comunicação e logística e cuja economia detenha maior dinamismo econômico, a exemplo do Maranhão, Ceará, Bahia e Pernambuco, estados brasileiros que receberam mais aportes de investimentos chineses entre os anos de 2007 e 2018 (SARMENTO e ALMEIDA, 2021).

Partindo dessa informação, percebe-se que o fluxo de capital transnacional para o Brasil segue uma rota de concorrência entre as vantagens comparativa das regiões e estados. A capacidade de cada estado em oferecer melhor infraestrutura, capacidade de geração de externalidades positivas e potencialidades de desenvolvimento local estão relacionadas com a escolha desses investimentos estrangeiros.

A rota de investimentos chineses no Brasil dos anos 2000 fluía para os setores de petróleo (25%), mineração (7%) e agricultura (3%), hoje segue na esteira de infraestrutura energética, que foi responsável por 45% dos investimentos totais no país, de acordo com o Boletim de Investimentos Estrangeiros de 2019 elaborado pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2019). A mudança no direcionamento dos

investimentos ocorrida desde o início dos anos 2000 indica não apenas a tendência global de proteção ao meio ambiente, mas também uma janela de oportunidade para os estados nordestinos em investir em inovação energética.

No setor de produção energética, os estados nordestinos saem na frente, quando comparados a estados de outras regiões do Brasil, tendo em vista a sua posição geográfica de alta incidência de raios solares e vasto litoral, em termos de produção e inovação, por meio do aumento de fazendas de produção de energias renováveis, notadamente a eólica e a solar, em estados como Pernambuco, Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte, que vêm se destacando em termos de atração de investimentos de grande porte para esses setores (SARMENTO e ALMEIDA, 2021).

No Nordeste, Pernambuco corrobora com a tendência de diversificação dos seguimentos de investimentos chineses no Brasil que vem acontecendo ao longo dos últimos anos, cujas demandas se ampliaram para além de setores como agricultura, mineração e petróleo bruto, abrangendo o setor de infraestrutura, como transporte, telecomunicações e energia, bem como o setor de serviço, incluindo o bancário, e de indústria (SARMENTO e ALMEIDA, 2021).

Em 2018, o estado pernambucano deu um passo rumo a consolidação do mercado de distribuição de combustíveis no país ao lado de investimentos chineses, seguindo uma nova fase de parcerias entre empresas brasileiras e estrangeiras, de acordo com o relatório da *Bloomberg Intelligence* (RUDDY, 2021). Essa nova fase é marcada pela mudança nas empresas-alvos procuradas para a realização de fusões ou aquisições, por parte de empresas maiores.

Após a proibição de fusão entre companhias de grande porte do setor de distribuição de combustíveis pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), as grandes empresas do ramo estão mirando em empresas menores, que correspondem a 35% da fatia de mercado, como nova estratégia de crescimento (RUDDY, 2021).

De acordo com dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP), em agosto de 2021, a maior parte de participação no mercado de distribuição de derivados de petróleo e biocombustíveis estava concentrada em três empresas, a Vibra Energia (27,97%), antiga BR Distribuidora, a Raízen (20,85%) e Ipiranga (18,19%), estando a outra parte fragmentada em empresas menores (RUDDY, 2021).

Após reestruturação em 2017, a antiga Total Combustíveis, empresa de distribuição de combustíveis que atuou naquele mercado por mais de 20 anos, passou a integrar a nova *holding* denominada TT Work, com sede na capital pernambucana, quatro bases de distribuição (Bahia, São Paulo, Goiás e Distrito Federal) e 17 filiais no Brasil (TERRA, 2018), e expandiu sua atuação para áreas além da distribuição, mas também de importação e logística de derivados de petróleo e biocombustíveis, ocupando o quinto lugar nacional na distribuição de gasolina e o sexto lugar em diesel (COMMERCIO, 2018).

O conglomerado TT Work é um guarda-chuva que abarca mais quatro empresas do mercado de combustíveis, a Petronac (distribuidora), a TDez (logística), a Tecomb (terminal) e a AtlantImport (importadora). Em 2018, o *holding* recifense atraiu a atenção de investidores chineses, ao ter 30% de suas ações compradas pela PetroChina, subsidiária da Companhia Nacional de Petróleo da China (CNPC), petrolífera semiestatal do gigante asiático (TERRA, 2018).

O crescimento do mercado energético brasileiro cada vez mais atrai investidores interessados em desenvolver operações comerciais no país. De acordo com os investidores chineses, o Brasil tem papel de suma importância na estratégia de inserção de empresas chinesas, tal como a PetroChina, no mercado de derivados de petróleo e biocombustíveis por todo o continente americano, pois é o maior consumidor de petróleo refinado da América Latina (COMMERCIO, 2018).

A parceria sino-nordestina nas operações da TT Work pode promover movimentos e ações de demais atores no mercado de distribuição brasileiro, estimulando a competitividade das distribuidoras e permitindo a entrada de novas empresas no ramo do refino (RUDDY, 2021). O presidente da Petronac, empresa do conglomerado TT Work responsável pela distribuição de combustíveis, afirmou que a parceria da recifense com a chinesa visa a redução da cadeia de custos de suas operações, por meio do portfólio de atuação da PetroChina ao redor do mundo, que também traz vantagens comparativas para a atividade da Petronac (TERRA, 2018).

Além da compra da participação societária da TT Work pela PetroChina, empreendimento voltado para a importação e distribuição de combustíveis, outras parcerias sino-nordestinas na área de infraestrutura energética da região estão sendo implantados.

Em 2019, a companhia sino-canadense Canadian Solar, por meio de leilões realizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), arrematou diversos empreendimentos de produção de energia solar nos estados de Pernambuco, Ceará e Minas Gerais. Por meio do Leilão A-6 da ANEEL, a empresa ganhou dois contratos para o desenvolvimento de projetos de energia solar fotovoltaica, sendo um deles o complexo de usinas solares Gameleira, localizado no estado do Ceará, de 152,4 MWp, e a usina solar Luiz Gonzaga de 38,1 MWp, no estado de Pernambuco, totalizando projetos de 190,5 MWp (NASSA *et al.*, 2019).

A Canadian Solar ainda levou mais três projetos de energia solar em dois leilões de empresa privadas no Brasil, também nos estados de Pernambuco, Ceará e Minas Gerais, totalizando 393,7 MWp. Em Pernambuco, o projeto terá capacidade de 190,5 MWp e, no Ceará, o Projeto Lavras terá 76,6 MWP. Juntas, terão a capacidade de gerar 598 GWh de eletricidade, cuja maior parte será comprada pela Companhia Paranaense de Energia (COPEL), empresa pública de capital aberto paraense, em dois contratos de compra e venda de energia de 15 anos (*PPA - Power Purchase Agreement*) (NASSA *et al.*, 2019).

4.4.4. Alagoas

Alagoas é o segundo menor estado dentre as unidades federativas do Brasil, contando com uma superfície de 27.933 km² que faz fronteira com os Estados de Pernambuco, Sergipe, Bahia e com litoral banhado pelo Oceano Atlântico, sendo o território o lar de aproximadamente 3,36 milhões de nordestinos (BRASIL, 2022)

A ZTT Cables, empresa chinesa de tecnologia especializada no desenvolvimento e produção de cabos ópticos e fibra ótica, por meio de negociações de políticas de atração de novos investimentos do Governo do Estado de Alagoas (CARVALHO, 2019), inaugurou em 2015 a sua primeira fábrica no Brasil conta com uma planta instalada na cidade de Marechal Deodoro, primeira capital do Estado de Alagoas localizada ao sul de Maceió, e que tem a previsão de investimentos na ordem de R\$ 35 milhões.

O motor que movimenta economicamente o Estado de Alagoas é o setor primário da agricultura, que se pauta tradicionalmente na monocultura de cana-de-açúcar, cujo plantio desencadeia a produção industrial em usinas açucareiras. O setor

industrial alagoano também abarca fábricas de transformação de produtos como algodão e sisal para fins têxteis (SEADE, 2000).

A partir dos anos 70/80, houve investimentos direcionados à exploração de recursos naturais, especialmente no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o que fez florescer o complexo cloro-álcool-químico com suas destilarias no estado. Entretanto, nos anos 90, oriundo de uma forte retração nos incentivos, bem como de crise no setor sucroalcooleiro, essa indústria acabou estagnando. Atualmente, a economia do estado alagoano orbita em torno da cultura canavieira, sendo o maior produtor de cana-de-açúcar da região Nordeste (SEADE, 2000).

A inauguração da fábrica no Estado de Alagoas propicia uma mudança na cultura industrial da região, fazendo com que a economia do Estado, passando a ser também produtor de tecnologia de ponta. Sobre o mesmo tema, afirmou o Governador do Estado Renan Filho que a relação sino-nordestina representa um caminho necessário para o aumento da produtividade e da competitividade da economia alagoana e que outras empresas chinesas manifestaram o interesse de se instalar em Alagoas (ZZT BRASIL, 2015).

Em julho de 2019, uma comitiva de representantes do Governo do Estado de Alagoas realizou missão técnica e diplomática à China, em sua capital Beijing e também na segunda maior cidade chinesa Xangai. O propósito da missão foi realizar reuniões, visitas e o Alagoas *Business Summit* 2019, evento que congregou empresários e investidores chineses em torno da ampliação do diálogo entre atores econômicos brasileiros e chineses e da busca por investidores em projetos na área de energia solar, indústria, tecnologia, infraestrutura, saneamento básico, recursos hídricos, dentre outros (ALAGOAS, 2019).

A missão também consolidou dois investimentos sino-nordestinos, sendo o primeiro a expansão da capacidade produtiva da planta de produção de cabos ópticos da empresa ZTT, que já opera no Estado de Alagoas desde 2015, bem como a instalação da GsPak, fábrica de embalagens de papel, com investimento de aproximadamente R\$ 170 milhões (ALAGOAS, 2019).

Ainda em sede da missão empresarial Alagoas *Business Summit* de 2019, o Governador Renan Filho, ao apresentar as potencialidades da região do seu estado a empresários e investidores chineses, incluiu não apenas a região litorânea, historicamente mas desenvolvida, tendo em vista fatores geográficos e climáticos,

mas também as demais regiões, do Litoral ao Sertão (CARVALHO, 2019).

O ponto-chave para a expansão da localidade de atração de investimentos no Estado de Alagoas está sendo a construção do Canal do Sertão, empreendimento de infraestrutura hídrica que visa abastecer a população interiorana do semiárido alagoano atingida frequentemente pelas secas, bem como aprimorar a produtividade agrícola por meio da técnica de irrigação. O projeto inicial prevê a construção de um canal com extensão total de 250 km, que se inicia no município de Delmiro Gouveia e tem previsão para se estender até o município de Arapiraca (ALAGOAS, 2022).

Até o presente foram inaugurados quatro trechos do Canal do Sertão, o primeiro (0-45 km), em 2013, o segundo (45-64 km), também em 2013, o terceiro (64-93 km), em 2015, e o quarto (93-123 km), em 2021, todos eles operacionais e atendendo aproximadamente 341 mil pessoas e com a expectativa de abastecer mais de 1 milhão de pessoas, ao final do empreendimento (BRASIL, 2021b).

O Canal do Sertão representa uma oportunidade para que as potencialidades de produção agrícolas, como a fruticultura irrigada, sejam apresentadas a possíveis investidores nacionais ou estrangeiros, como foi feito com a China no Alagoas *Business Summit* 2019 (CARVALHO, 2019).

Ademais, o melhoramento da infraestrutura hídrica da região possibilita a atração de investimentos em outros setores da economia e a sua dinamização como um todo, como em outros vertentes da infraestrutura e na indústria, a exemplo da exploração do enorme potencial de produção de energia solar, de cobre no agreste alagoano na mina localizada no município de Craíbas (AL), construção de mais rodovias e aeroportos, fomento do turismo na região, dentre outros (CARVALHO, 2019).

Os esforços do Governo Estadual, para além da diplomacia junto aos investidores chineses, dos investimentos em infraestrutura e do balanço fiscal, incluem o Programa do Desenvolvimento Integrado do Estado de Alagoas (Prodesin), instituído pela Lei Estadual nº 5.671/1995, que objetiva a concessão de incentivos tributários por meio da redução de desonerações no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) como forma de promover o desenvolvimento através da geração de empregos diretos e indiretos e da atração de novas empresas para o Estado (SEFAZ/AL, 2019).

4.4.5. Piauí

Assim como os demais estados do Nordeste brasileiro, o Piauí é uma unidade federativa que mantém relações comerciais e diplomáticas com diversos atores internacionais, a exemplo dos países do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), países da União Europeia e países asiáticos, como a China e o Japão. Entre os anos de 2008 e 2019, a China ocupa o lugar de maior parceiro comercial do estado piauiense, principalmente em termos de exportação (ASSIS, 2021).

O debate acerca da reprimarização da economia também está presente, quando se analisa a parceria comercial entre o Estado do Piauí e a China. Na pauta de exportação do estado nordestino, estão majoritariamente presentes produtos como a soja, a cera vegetal e o algodão não cordado nem penteado; já na pauta de importação do estado, encontra-se a mesma afinidade com as importações de âmbito nacional, sendo composta por máquinas, aparelhos e materiais elétricos, ferro fundido, ferro e aço, adubos, veículos automóveis e suas peças (ASSIS, 2021).

De acordo com os estudos de Raimundo Jucier Sousa de Assis (2021), um fenômeno econômico vem sendo identificado em território piauiense. Acredita-se que as trocas comerciais realizadas entre o Piauí e a China vêm alterando toda a dinâmica de produção no sudoeste do estado, denominada Tabuleiro do Alto Parnaíba e da Chapada das Mangabeiras, que compreendem a uma zona interiorana e de bioma do cerrado. O recorte geográfico tem sido observado enquanto um reservatório de insumos para a produção de commodities com a aplicação de tecnologia avançada, com vistas à exportação para o país asiático.

O autor afirma que a demanda da China por *commodities* é a força motriz para a transformação da região, especificamente das municipalidades de Baixa Grande do Ribeira, Uruçuí, Bom Jesus, Monte Alegre do Piauí, Corrente e Santa Filomena, em produtora e exportadora desses produtos, especialmente de alimentos e matérias-primas para o mercado chinês, e receptora e consumidora de excedentes de produtos industrializados chineses (ASSIS, 2021).

Assim como nos demais estados nordestinos, os investimentos chineses no Piauí abrangem empreendimentos voltados à infraestrutura energética da região. Em 2020, a CGN Brasil Energia e Participações, filial da *China General Nuclear Power Group* (CGN) anunciou o investimento do montante de R\$ 444 milhões para o

melhoramento e expansão do complexo eólico Lagoa do Barro, localizado na mesorregião do Sudeste Piauiense, que entrou em operação em 2018 engloba oito parques eólicos com potência instalada total de 195 megawatts (MW) (FUCUCHIMA, 2020).

A participação chinesa na produção de energia eólica se deu por meio da vitória da CGN Brasil Energia no leilão de energia A-6/2019 e o seu empreendimento agregará em torno de mais 82,8 MW ao complexo, totalizando a capacidade de geração de 366.000 megawatts-hora (MWh) por ano (FUCUCHIMA, 2020).

Em 2021, o governador do Piauí, Wellington Dias, juntamente a representantes da CGN Brasil Energia e secretários de Estado da Mineração, Petróleo e Energias Renováveis, e de Governo, anunciou o novo projeto de empreendimento para a geração de energia eólica da cidade de São João, localizado às margens do Rio Piauí, com previsão de início das obras no segundo semestre de 2022. Ademais, o Governador debateu questões relacionadas ao melhoramento das infraestruturas das cidades onde se situam os complexos energéticos, como as linhas de transmissão para o escoamento da energia produzida (PIAUI NEGÓCIOS, 2021).

Os negócios em torno da produção de energia solar também são pertinentes aos investimentos chineses no Piauí, a exemplo do Parque Solar Nova Olinda, localizado no município de Ribeira do Piauí, semiárido piauiense, projeto vendido pela Enel Green Power, empresa italiana de desenvolvimento e gestão de produção de energia elétrica a partir de fontes sustentáveis, à CGN Brasil Energia, que representa a maior usina solar em operação na América Latina, contando com aproximadamente um milhão de painéis solares distribuídos em uma área de 690 hectares, equivalente a 700 campos de futebol, e com capacidade de produzir 600 (Gwh) por ano (DIAS, 2020).

4.4.6. Sergipe

As parcerias comerciais entre o Estado de Sergipe e a China não possuem um histórico resolutivo ou concreto, boa parte das relações sino-sergipanas ainda ocorrem no campo da apresentação das potencialidades econômicas do Estado com vistas à atração de possíveis investidores chineses e parcerias comerciais.

Em abril de 2017, a Cônsul Geral da China Li Feiyue se reuniu com o vice-

governador, Belivaldo Chagas e o secretário de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia (Sedetec), José Augusto Pereira de Carvalho, para realização de tratativas de investimentos chineses no estado nordestino (SEDETC, 2017).

O Secretário enfatizou as potencialidades de Sergipe que, apesar de ser a menor unidade federativa em termos geográficos, localiza-se próximo de grandes mercados consumidores como as regiões de Recife e Salvador, bem como possuir um porto que tem a possibilidade de expandir suas atividades em 50%, com a capacidade já instalada, além da desburocratização para a abertura de novas empresas (SEDETC, 2017).

Em 2018, o Secretário, em conjunto com uma comissão de representantes da Câmara de Comércio e Indústria Brasil China, liderada pelo diretor executivo Emerson Mendes, foi recebido pelo presidente do Sistema Fecomércio do Estado do Piauí com o intuito de discutir possíveis empreendimentos a serem realizados em parceria com a China, nas áreas do comércio bilateral, da exportação de produtos e serviços e do turismo. Ademais, afirmou a possibilidade de incentivos por parte do Estado de Sergipe, no intuito que os custos de produção e comercialização dos produtos sergipanos sejam adequados aos empresários chineses que vierem a investir no estado (INFONET, 2018).

Em 2019, em visita oficial ao consulado chinês em Recife, recebidos pela Cônsul Geral Yan Yuqing, o Governador Belivaldo Chagas, o secretário-geral de Governo, José Carlos Felizola e o secretário de Turismo e Comunicação, Sales Neto, apresentaram as oportunidades de investimentos nos setores de gás e energias renováveis, como as termelétricas existentes no estado, no setor automotivo, especificamente em caminhões movidos a gás e a sua cadeia produtiva, o setor portuário e o industrial. Seguindo o histórico recente de áreas de interesse para investimentos chineses, a Cônsul Geral sinalizou interesse da China nas áreas de energia, tanto gás, eólica e solar, bem como interesse em apresentar o estado para empresas chinesas e firmar convênios e intercâmbios na área da educação, por meio do Instituto Confúcio (SERGIPE, 2019).

Em 2021, em uma nova reunião que contou com a participação do presidente do Sistema Fecomércio, deputado federal Laércio Oliveira, da Cônsul Geral da China em Recife, Yan Yuqing, além de demais representantes e políticos do país asiático,

foram tratadas questões como a pretensão do Estado de Sergipe em expandir as relações comerciais entre o estado e a China, por meio da produção de empresas locais sergipanas de produtos voltados à exportação com fins de atender à demanda chinesa, especialmente em produtos do ramo alimentício, indústria de bebidas, sucroalcooleira, insumos agrícolas, além de destacar o potencial turístico do estado (ROCHA, 2021).

4.4.7. Rio Grande do Norte

Assim como os demais estados nordestinos de menor dimensões geográficas, o Rio Grande do Norte não conta com nenhum empreendimento sino-nordestino concretizado, em operação ou até mesmo em tratativas avançadas. Entretanto, existe uma parceria comercial entre o estado e a China que foi celebrada pelos potiguares como um marco para a abertura de novos mercados na Ásia e vista como um bom sinal para a fruticultura potiguar: o melão.

Em novembro de 2019, foi dado um passo para o avanço das tratativas em torno da exportação de melões produzidos no Rio Grande do Norte para o gigante asiático, por meio de uma reunião bilateral entre os presidentes Jair Bolsonaro e Xi Jinping, durante a XI Cúpula dos BRICS, em Brasília (G1, 2019).

Na ocasião, foram firmados os protocolos sanitários necessários para a parceria comercial, que se tratou do primeiro entendimento do país asiático envolvendo frutas, bem como foi firmado um plano de ação sobre a produção agrícola que engloba transferência de tecnologia, pesquisa e inovação, investimentos e divulgação comercial entre ambos países (G1, 2019).

A fruticultura, em especial a produção do melão, no Estado do Rio Grande do Norte representa um seguimento de destaque não apenas para o setor primário, mas para a sua economia como um todo. Em 2019, o melão representou 30% de toda exportação do estado e cresceu 65% no mesmo período, chegando a US\$ 116,95 milhões (G1, 2020a). Em 2021, as frutas representaram a fatia de 32% dentre todos os produtos exportados pelo estado, ao lado de dos óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos, que representou 36% do total, de acordo com dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (COMEX, 2021).

Em setembro de 2019, o Rio Grande do Norte efetuou a remessa de exportação

da primeira carga de melão para a China, após acordo celebrado entre os dois países; o lote representa o primeiro acordo para importação de fruta fresca e de melão realizado pelo país asiático, foram 3,5 toneladas de melão da espécie “pele de sapo” produzidas no município de Mossoró, localizado na região Oeste do estado, destinadas à cidade de Xangai (G1, 2020a).

A exportação de melões para a China representa uma grande oportunidade ainda pouco explorada pelo Rio Grande do Norte, tendo em vista que além do estado possuir destaque na fruticultura, em especial na geração de postos de trabalho na produção de melão, o país asiático representa um grande mercado consumidor da fruta, sendo responsável pelo consumo de aproximadamente 17 milhões de toneladas, equivalente à metade de produção mundial, e possuir período de entressafra coincidente com a safra no Brasil (G1, 2020a).

Assim, percebe-se que a pauta de exportação do Estado do Rio Grande do Norte segue a tendência dos estados nordestinos de se destacar pela presença de produtos básicos ou poucos transformados, como é o caso das frutas frescas, visto acima, mas também de castanha de caju, peixes congelados, dentre outros (G1, 2020b).

Há sinergia entre a produção de frutas, especialmente o melão, entre o estado e o mercado consumidor chinês para esse tipo de produto, fato que aponta para a vantagem comparativa potiguar, que tem potencialidade de ser explorada e estimulada a partir de políticas públicas que fomentem o investimento na fruticultura irrigada na região, especialmente através da expansão da infraestrutura de transporte e energética.

Para além da produção e intercâmbio entre o Rio Grande do Norte e a China no que tange ao setor primário, existem tratativas sendo planejadas e discutidas em conjunto. Em 2020, a governadora Fátima Bezerra e o vice-presidente da Câmara de Desenvolvimento e Negócios Brasil-China, Chi Rongbiao, estabeleceram contato entre o Rio Grande do Norte e a Região Administrativa Especial de Macau, na China, momento no qual se destacaram as potencialidades do estado brasileiro em desenvolver os setores de infraestrutura energética, como a solar e a eólica, do petróleo, bem como na abertura pra investimentos no setor de infraestrutura de transporte, com a instalação e operacionalização de linhas de metrô, VLT's e trens (RUTH, 2020).

Na mesma ocasião, Rongbio afirmou haver o objetivo de atrair empresas e investidores chineses para segmentos econômicos no Rio Grande do Norte, como a fabricação de produtos voltados às energias renováveis, serviços, turismo, mobilidade, educação e produtos alimentícios regionais (RUTH, 2020).

Em dezembro de 2021, a Energy China, conglomerado de energia estatal chinês que tem dentre seus empreendimentos realizados a construção da usina hidroelétrica Três Gargantas, localizada na China, e a implementação de linhas de transmissão do complexo hidroelétrico de Belo Monte, no Estado do Pará, por meio da sua subsidiária *Gezhouba Group International Engineering*, assinou dois contratos para a construção de projetos de energia renovável no Rio Grande do Norte, sendo o primeiro um projeto de usina solar com capacidade de 368 MW, bem como suas subestações e linhas de transmissão, e o segundo um projeto de exploração de energia eólica com capacidade de 231 MW (BADRA, 2021).

Em janeiro de 2022, Zheng Jianya, representante da *China Railway Group Limited (CREC International)* no Brasil, realizou visita técnica ao Hub de Inovação e Tecnologia (HIT) do SENAI/RN, na capital Natal, que engloba complexos de laboratórios de energia eólica e solar, momento em que lhe foi apresentado os projetos e empreendimentos realizados pela instituição, que inclui o projeto do primeiro carro elétrico do RN (SENAI/RN, 2022).

Além do seguimento de energias renováveis, empresas chinesas, como a *CREC International*, atualmente estão estudando empreendimentos no setor de mineração no Estado do Rio Grande do Norte, a exemplo da exploração de tântalo, metal classificado pelo Ministério de Minas e Energia como raro e importante para a indústria eletrônica (SENAI/RN, 2022).

4.4.8. Ceará

Anteriormente à pandemia global do COVID-19, no ano de 2019, por dois trimestres consecutivos, o Estado do Ceará ocupou o posto de estado nordestino que mais recebeu aportes de investimentos chineses como pessoas físicas em pessoas jurídicas localizadas no estado, sendo a sua maioria absorvida pelo setor de energias renováveis (MELO, 2020).

Assim como os demais estados do Nordeste brasileiro, o Ceará apresenta

grandes potencialidades para crescimento e desenvolvimento econômico, especialmente quando se isola as vantagens comparativas dos estados nordestinos na área de produção e comercialização de energias renováveis, bem como nas áreas que abrangem a infraestrutura física do estado.

Em 2018, fruto de empreendimento conjunto do consórcio de empresas SAIL (*South Atlantic Inter Link*), formado pelas empresas chinesas *Huawei Marine Networks*, *China Unicom*, operadora chinesa de telecomunicações com escritório no Brasil, e a *Cameroon Telecommunications* (Camtel), operadora e provedora de internet dos Camarões, foi concluída a instalação de cabo submarino de mais de seis mil quilômetros de extensão, que conecta Fortaleza, no litoral norte do Estado do Ceará, e a cidade de Kribi, localizada no litoral sul dos Camarões, próximo à Guiné Equatorial, na África (BUCCO, 2018).

O empreendimento permitiu a entrada da China Unicom ao Brasil, que inaugurou, em 2017, escritório em território nacional para realizar a gestão da nova linha de conectividade e infraestrutura Brasil-África que se interconecta com mais 11 cabos terrestres que também passa pelo Oriente Médio (BUCCO, 2017).

A expansão da infraestrutura de comunicações na área das telecomunicações e internet ocorrida em 2018 no estado do Ceará, por meio de investimentos estrangeiros, notadamente chineses, representa um avanço não apenas local ou regional, mas um passo em direção à conectividade rápida e efetiva em nível global para o Brasil.

De acordo com as empresas consorciadas, o cabo submarino de longa distância Brasil-África representa também o estreitamento das distâncias para mercados da União Europeia, da América do Sul e dos Estados Unidos, além da aproximação dos países que compõem o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, atendendo a crescente demanda desses países em desenvolvimento por dados e informações (BUCCO, 2018).

Ainda na área de infraestrutura, mas dessa vez na infraestrutura energética, existem perspectivas de oportunidade de investimentos chineses no Ceará no mercado de produção de energia. Em 2019, houve tratativas iniciais entre o Governo do Estado do Ceará e investidores chineses, em sede do Fórum de Investimentos Brasil 2019, na cidade de São Paulo, que apontaram para agentes econômicos chineses interessados em setores estratégicos, como o de infraestrutura energética

(DIÁRIO DO NORDESTE, 2019).

4.4.9. Bahia

Em âmbito nacional, o Estado da Bahia ocupa o terceiro lugar dentre as unidades federativas que possuem investimentos chineses em projetos confirmados, com 7,1% dos projetos, segue logo atrás de Minas Gerais (8%) e São Paulo (31%) (CARIELLO, 2021). Dentre os estados nordestinos, a Bahia foi o estado que mais atraiu investimentos chineses para a região, na figura de projetos voltados para as áreas de extração de petróleo e de energia elétrica, bem como mineração e indústria manufatureira (CARIELLO, 2021).

Os investimentos chineses na infraestrutura baiana se destacam em termos quantitativos e qualitativos, quando comparados aos existentes em estados menores do Nordeste. Em 2019, a empresa chinesa *China General Nuclear Power Group* (CGN) realizou a aquisição de três projetos em energias renováveis no estado, sendo um deles a compra da Atlantic Energia Renováveis, da empresa britânica *Actis*, que possuem diversos parques eólicos no Nordeste em seu portfólio com a capacidade de geração de 642 MW de energia eólica (VALUUP, 2019).

Dentre os empreendimentos acordados em 2019 pela empresa CGN no estado baiano, houve a aquisição de ativos e contratos de fornecimento de energia de 20 anos e gestão de dois parques solares de Lapa, localizados no município baiano de Bom Jesus da Lapa e compostos por aproximadamente 500 mil painéis solares fotovoltaicos com capacidade de geração de 340 GWh por ano (FRATA, 2019).

A CGN Brasil Energia também vem empreendendo na área de energia eólica na Bahia. Dentre os acordos realizados em 2019, a companhia chinesa realizou a compra de 100% e assumiu a gestão do parque eólico de Cristalândia, vendido pela empresa italiana *Enel Green Power*, complexo distribuído entre os municípios baianos de Brumado, Rio de Contas e Dom Basílio capaz de gerar aproximadamente 350 GWh por ano (FRATA, 2019).

Em 2020, o Ministério de Minas e Energia concedeu à CGN Brasil Energia autorização para a instalação do complexo eólico Tanque Novo com previsão de início das obras em 2023 e conclusão em 2024, nos municípios de Tanque Novo e Caetité, localizados na Região da Chapada Diamantina, que contará com seis novas centrais

eólicas: as usinas Caetité 1, 2, 3, 4 e Aura Tanque Novo 2 e 3, que contam com 31 aerogeradores e juntas terão a capacidade de produzir 138 MW (FAERMAN, 2020).

Ainda existem diversos outros empreendimentos fruto de investimento chinês dentro do território do Estado da Bahia. No seguimento de petróleo e gás explorado no litoral baiano, a empresa sino-brasileira TEK Óleo e Gás vem ganhando destaque pela sua atuação. Em 2017, a companhia arrematou os blocos REC-T-126 e REC-T-127, dois blocos de exploração de petróleo na bacia do Recôncavo Baiano, por meio de leilão realizado pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) (CARIELLO, 2021).

Assim como na Paraíba, existe uma grande expectativa na expansão da infraestrutura de transporte na Bahia, com a construção de uma ponte que conectará o município de Salvador e a Ilha de Itaparica, bem como promoverá o melhoramento das rodovias dos municípios que compõem a região. Em 2020, o governo da Bahia assinou contrato de concessão com três companhias chinesas para a concretização de um projeto de construção da ponte (ISTOÉ DINHEIRO, 2021), dentre as quais a *China Communications Construction Company (CCCC)* e *China Railway 20 Bureau Group (CR20)*, que venceram leilão para construção e operação do empreendimento (CARIELLO, 2021).

A construção da ponte que conectará Salvador ao sudeste do Recôncavo tem a prospectiva de ser um dos maiores empreendimentos em infraestrutura realizados por investidores chineses em território brasileiro. A ponte terá a extensão de 12,4 quilômetros e será concretizada por meio de uma parceria público-privada (CARIELLO, 2021) com aportes de investimentos de sete bilhões de reais (ISTOÉ DINHEIRO, 2021).

Devido às dificuldades globais causadas pela pandemia do COVID-19, diversos empreendimentos, como o da ponte Salvador-Itaparica, foram interrompidos. Em 2022, os projetos complementares que são englobados pelo empreendimento da Ponte se encontram iniciados e os seus investimentos atingiram R\$ 71 milhões, e obras preparatórias, como a dragagem na Baía de Todos os Santos estão para ser começadas ainda este ano com um custo de R\$ 150 milhões (VASCONCELOS, 2022).

A previsão para o início da construção da ponte em si é em 2023 e, após a conclusão de um dos maiores empreendimentos em infraestrutura em território nacional, a construção trará grandes impactos positivos para o dia-a-dia da população e para o desenvolvimento socioeconômico de toda a região. Gestores e investidores

já estudam a possibilidade de aproveitar a nova infraestrutura para a implantação de projetos para o crescimento local, como a construção de uma “cidade inteligente” no município de Jaguaripe, com prédios de até 30 andares integralmente abastecidos por energia eólica e solar e com captação, tratamento e aproveitamento de todo o esgoto produzido, mas os projetos estão em fase embrionária e poderá contar com participação chinesa (ISTOÉ DINHEIRO, 2021).

Os empreendimentos e investimentos chineses na Bahia se expandem para outros segmentos, como o uso de tecnologias de ponta na administração e segurança públicas em prol da população baiana. Em 2018, foram realizados investimentos sino-nordestinos com valores de R\$ 18 milhões no setor de segurança pública por meio de tecnológicos sistemas de videomonitoramento na capital baiana, com a implantação de projeto pela Secretaria Pública do Estado da Bahia junto à empresa chinesa Huawei que centralizou a operacionalização de 1.900 câmeras equipadas com inteligência artificial capazes de detectar rostos, que podem ser utilizadas para a localização de foragidos da justiça e investigação de crimes, placas de veículos, contagem de pessoas, dentre outros (RODRIGUES, 2021).

4.4.10. Empreendimentos cooperados entre a China e o Consórcio Nordeste

Como visto em capítulos anteriores, o surgimento do Consórcio Nordeste foi fruto de um esforço político em conjunto de todos os governadores dos estados da Região Nordeste do Brasil e, dentre suas primeiras tratativas, houve a busca por investidores estrangeiros. Ainda nos primeiros meses de existência do grupo, governadores de estados nordestinos realizaram viagem para a Europa, com a finalidade de expor potencialidades e empreendimentos da sua região na França, Itália e Alemanha (DANTAS, 2020).

De acordo com o governador de Pernambuco, Paulo Câmara, que participou da missão oficial a países Europeus, há interesse de investidores em participarem de parcerias público-privadas junto aos estados nordestinos, principalmente para empreendimentos na área de infraestrutura logística, como a rodoviária e portuária, bem como na de energias renováveis, como a eólica e a solar, além de empreendimentos já maduros na área da indústria, como a automobilística, a exemplo

da fábrica da italiana Fiat em Pernambuco (DANTAS, 2020).

Para além da atração de investimentos estrangeiros, as ações do Consórcio também se voltam para o melhoramento da economia local, por meio da integração e organização dos pequenos produtores, que produzem em pequena escala e passam a ter os meios de exportar para o mercado externo, ao conjugar as suas produções e direcioná-las, em maior volume, para compradores estrangeiros (DANTAS, 2020).

Outra perspectiva de atuação que surge com a criação do Consórcio é a coordenação, dentro de uma moldura de uma única pessoa jurídica, para a realização de compras corporativas com ganhos em escala, que permite maior capacidade de negociação e, conseqüentemente, a utilização mais racional e eficiente de recursos públicos, bem como o compartilhamento de estratégias de gestão, possibilidades que permitem a inserção mais efetiva de estados menores e/ou com menor capacidade de gestão, principalmente em momentos de desalinhamento com o Governo Federal.

Como exemplo, a primeira compra pública realizada pelos nove estados nordestinos, através do Consórcio, foi a de medicamentos para o abastecimento do sistema de saúde da região, cuja licitação conseguiu reduzir o seu preço aproximadamente em 30%, gerando uma economia de recursos públicos na casa dos R\$ 48 milhões (DANTAS, 2020). Com o valor economizado, os estados possuem a oportunidade de aplica-lo em outros setores econômicos, como o desenvolvimento da infraestrutura e outros investimentos que promovam o desenvolvimento da região, como educação, saúde, esportes, segurança, dentre outros.

A partir de meados de 2020, as atenções do Consórcio foram se voltando para a China, primeiramente devido à emergência da pandemia do COVID-19, mas também como possibilidade de penetração no mercado chinês, uma das maiores econômicas globais. Em meio aos desentendimentos entre o Governo Federal e o gigante asiático, o Consórcio surgiu como um espaço de paradiplomacia voltado à integração entre agentes políticos e econômicos chineses e os nordestinos (CUMARÚ e PADILHA, 2020).

O maior grau de aproximação entre o Consórcio Nordeste e atores chineses se deu dentro da moldura da pandemia do COVID-19, majoritariamente no ano de 2020. Dentre as tratativas para o combate à pandemia, o Consórcio esteve em contato direto com a Embaixada da China no Brasil para a cooperação e conjugação de esforços mútuos (CUMARÚ e PADILHA, 2020).

Em março de 2020, com o aumento de casos de doenças oriundas do coronavírus, o Consórcio estabelece contato direto com o embaixador da China no Brasil, Yang Wanming, por meio de ofício assinado pelo à época presidente do consórcio e governador da Bahia, Rui Costa, no intuito de angariar suporte no combate à pandemia que se alastrava em território nacional, como a disponibilização de materiais médicos, insumos e equipamentos, como respiradores (BAHIA, 2020).

Um caso de grande notoriedade que envolveu as tratativas sino-nordestinas em torno do combate ao coronavírus, em meio a pandemia no ano de 2020, foi a frustrada compra de 300 ventiladores pulmonares que viriam da China, no montante de R\$ 40 milhões, pelo Consórcio e que foi marcada por acusações de irregularidades, de acordo com a Polícia Federal, como a dispensa de licitação sem observância das formalidades, lavagem de dinheiro e estelionato (FOLHA DE SÃO PAULO, 2022). O fato ainda se encontra em investigação pelas autoridades.

Como visto, as parcerias sino-nordestinas que vêm ocorrendo através do Consórcio Nordeste são bastante recentes, fato que impossibilita elencar grandes empreendimentos, especialmente em torno de obras e construções, que demandam estudos técnicos e tempo para a sua concretização. Ademais, a urgência de políticas de combate ao coronavírus, nos dois últimos anos, guinaram a atuação do Consórcio para essa temática.

Dentre as relações sino-nordestinas que ocorrem no âmbito do Consórcio, existem projetos e investimentos que buscam angariar investimentos chineses em setores de tecnologia e infraestrutura do Nordeste brasileiro. Assim como ocorreu no Estado do Ceará, há projeto para a criação de parceria público-privada com participação das maiores empresas chinesas do ramo da telecomunicação, a Huawei e a ZTE, voltada à expansão da infraestrutura de telecomunicações nordestina, que prevê a instalação de milhares de quilômetros de fibra ótica na região (GUARDA, 2019).

A Huawei e a ZTE são megas companhias chinesas que estão afrente na corrida pelo desenvolvimento de tecnologias *cutting-edge*, a exemplo do monopólio da tecnologia 5g, robótica e inteligência artificial que fazem parte da indústria “4.0”. A existência de programas como o Nordeste Conectado, iniciativa do Ministério das Comunicações, e das aberturas institucionais para a realização de parcerias comerciais e de gestão com empresas chinesas de telecomunicações podem ser uma

oportunidade para construir e melhorar a infraestrutura tecnológica do Nordeste brasileiro, utilizando tecnologia de ponta para conectar as diversas suas sub-regiões, especialmente as mais isoladas, o que aponta para melhorias em todos os aspectos do desenvolvimento socioeconômico, como a educação.

O horizonte estratégico das relações sino-nordestinas aponta para diversos setores potencialmente capazes de atrair investimentos estrangeiros, devido a um certo vácuo de desenvolvimento que ainda existe na região, e conseqüentemente fomentar a economia regional, integrando-a ao restante do país, não apenas no tocante ao nível de desenvolvimento socioeconômico, mas territorialmente, por meio de conexões entre as infraestruturas.

O Nordeste apresenta uma enorme capacidade de dar saltos de desenvolvimento e investimentos estrangeiros somados à coordenação de políticas públicas bem elaboradas, são ferramentas para a sua obtenção. Olhar para a China com estratégias de parcerias locais, como relações bilaterais com estados nordestinos ou com estados consorciados é fundamental. O consócio é uma ferramenta para o ganho de confiança entre os atores econômicos nordestinos e chineses em busca de negócios e soluções que trazem ganhos mútuos e impliquem na melhoria da qualidade de vida geral da população nordestina.

4.4.11. Visualização gráfica da participação das unidades federativas na atração de investimentos chineses, em número de projetos ou tratativas

O presente tópico introduz os dados anteriormente expostos, divididos por estados nordestinos, em formato que possibilita a sua visualização gráfica não apenas por estados, mas também por natureza do empreendimento, seu andamento e atores (empresas e pessoas políticas) envolvidos.

Analisados pela ótica territorial, os vinte e seis empreendimentos sino-nordestinos não são distribuídos homoganeamente. A Bahia é o estado nordestino que mais vem recebendo capital chinês nos últimos anos, contando com oito empreendimentos, é o líder nesse tipo de parceria.

Após, encontra-se o Rio Grande do Norte, com quatro empreendimentos, seguidos pela Paraíba, Alagoas, Pernambuco, Ceará e o próprio Consórcio Nordeste, cada um com duas parcerias.

O Maranhão conta com apenas um empreendimento e Sergipe com nenhum, sendo o único estado nordestino sem parceria com o gigante asiático.

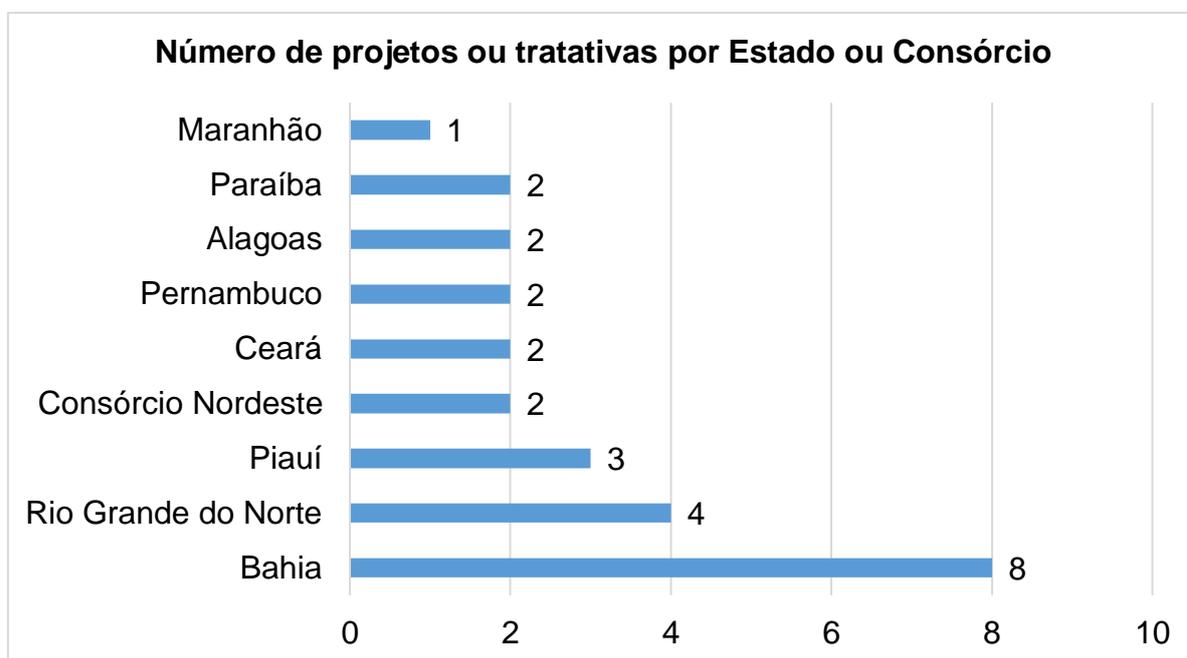


Tabela 1. Elaboração própria

*O Estado de Sergipe não conta com qualquer empreendimento sino-brasileiro

O gráfico a seguir sintetiza os vinte e seis empreendimentos sino-nordestinos classificados pela sua natureza, ou seja, sua área de atuação. Aproximadamente metade dos projetos se qualificam como do campo de infraestrutura energética, dividindo-se entre projetos referentes à energia eólica e à energia solar. Com seis projetos, a infraestrutura de transporte se qualifica como a segunda área de absorção de capital chinês. A infraestrutura de telecomunicação e a saúde pública contam com dois projetos cada e o ramo da fruticultura, da infraestrutura urbana, segurança pública e indústria com apenas um cada.

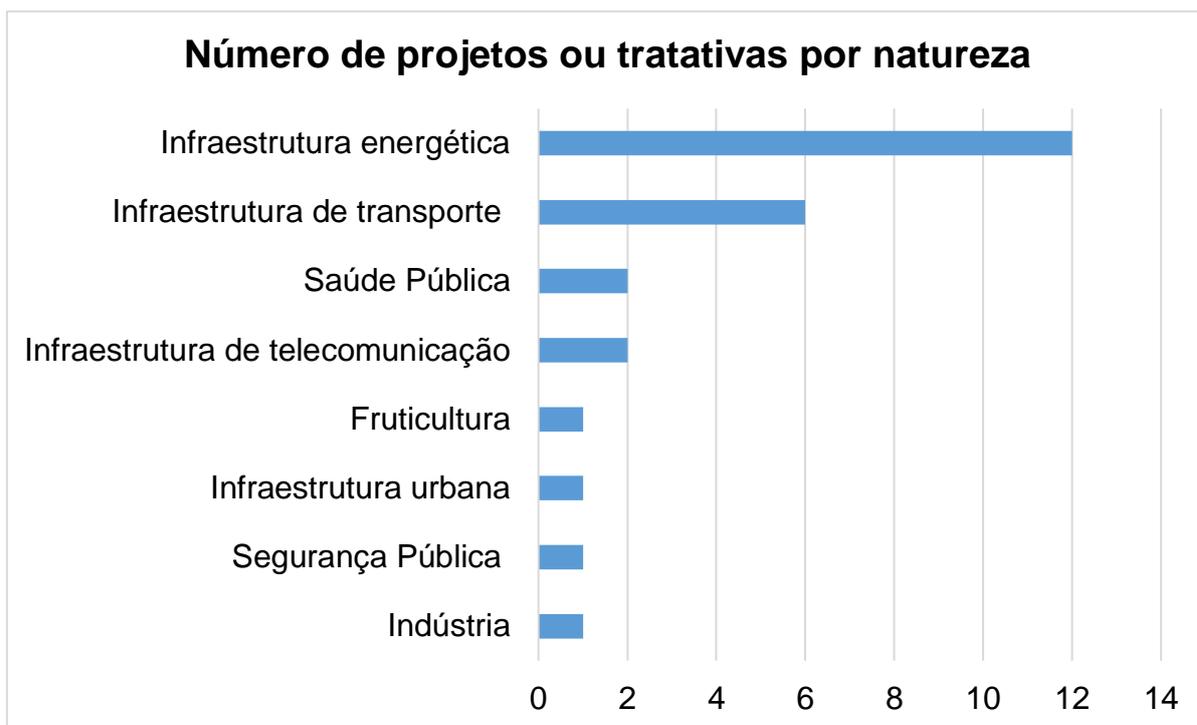


Tabela 2. Elaboração própria

Quando se analisam os dados acerca dos vinte e seis empreendimentos a partir dos sujeitos envolvidos, sejam empresas privadas, semiestatais ou estatais ou pessoas políticas, encontra-se o total de dezessete atores. A CGN Brasil Energia lidera o ranking de empresas participantes de empreendimentos sino-nordestinos, com sete parcerias. Em segundo lugar, encontram-se a Canadian Solar, a Energy China e o Consórcio Nordeste em parceria com a China. As demais empresas catalogadas contam com um empreendimento cada.

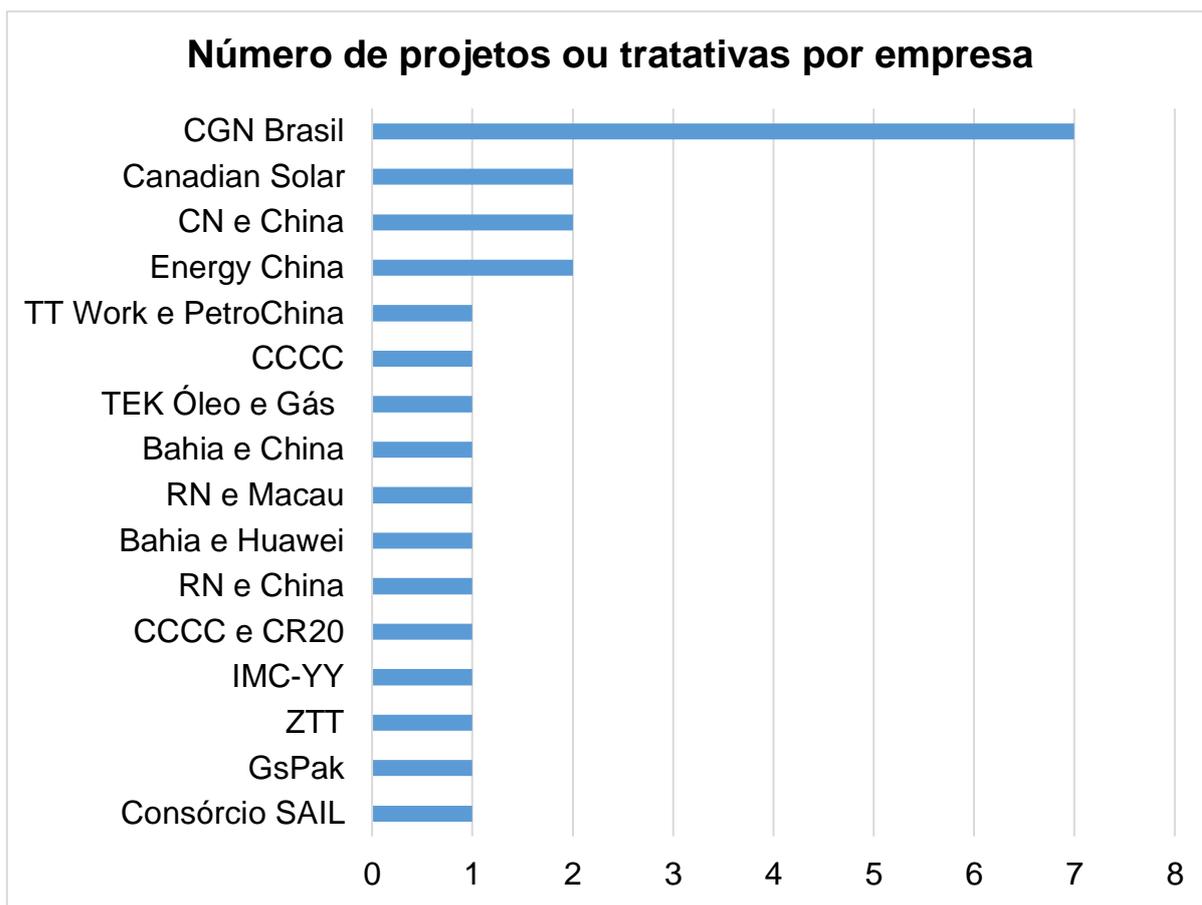


Tabela 3. Elaboração própria
 RN: Rio Grande do Norte
 CN: Consórcio Nordeste
 CCCC: China Communications Construction Company
 CR20: China Railway 20 Bureau Group Corporation

Quanto ao andamento dos empreendimentos, o total de quinze foram concluídos, seis estão na fase de projeto, quatro na fase de protocolo de intenções ou em especulação e apenas um foi frustrado.

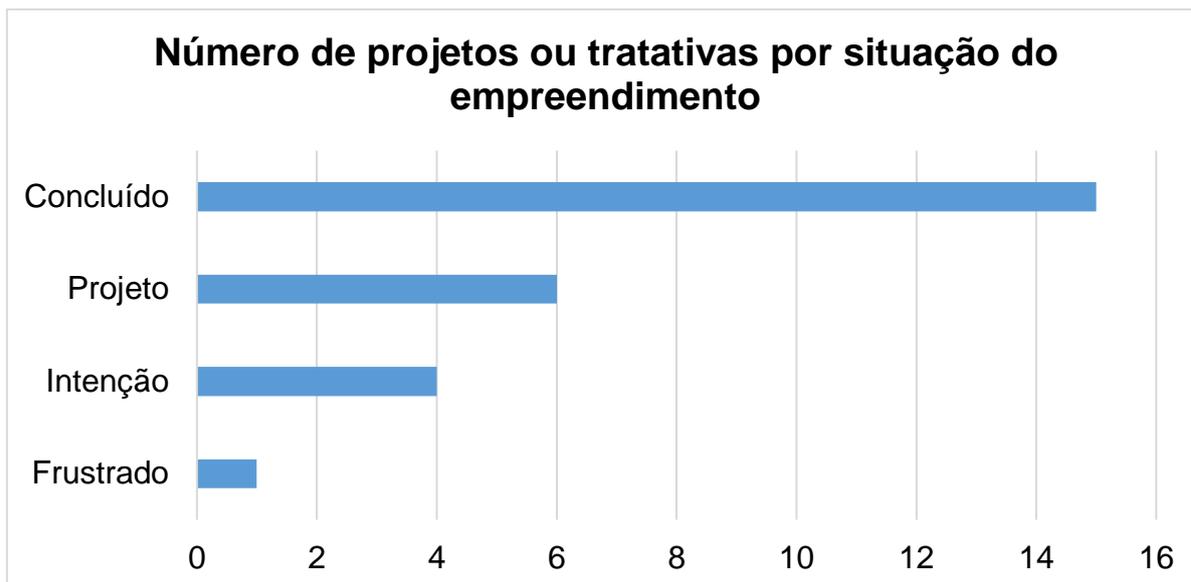


Tabela 4. Elaboração própria

4. CONCLUSÃO

O estudo realizado centrou-se na dinâmica entre o instituto jurídico dos consórcios públicos de forma a delinear com clareza esse conceito de amparo constitucional. Ao mesmo tempo foram ganchados conceitos do Direito Administrativo e profundamente discutida a construção legal e doutrinária do conceito, sem esquecer o enfoque na licitação. Como decorrência para o enfoque sobre uma situação concreta, direcionou-se o estudo para o aglutinamento dos estados nordestinos no denominado Consórcio Nordeste, levando-se em consideração a sua regulação jurídica e atuações política e econômica, e os investimentos chineses na infraestrutura da região e seus possíveis impactos positivos para o seu desenvolvimento socioeconômico.

Como um dos resultados, verificou-se o avanço e modificações trazidas pelos marcos legais que possibilitaram a criação de consórcios públicos no Brasil, e que inaugurou novas formas de interação, seja horizontal ou vertical, entre diferentes entes federados. A gestão associada, ou gestão intergovernamental, permite inúmeras maneiras de realização de objetivos comuns com fins públicos, nas mais diversas áreas, como a saúde, a educação, o meio ambiente e o desenvolvimento econômico.

O surgimento do Consórcio Nordeste, em 2019, representou um grande passo para o alcance de novos entendimentos em torno do federalismo cooperativo, tendo em vista que entregou bons resultados no âmbito da gestão pública, ao promover a

realização de compras de equipamentos em conjunto. Isso permitiu maior economicidade para o orçamento público, pois se promoveu a atuação associada quando da pandemia do coronavírus e da realização de obras públicas em parceria com investimentos transnacionais, notadamente na sua cooperação com investidores chineses.

No tocante ao alinhamento com o capital transnacional, observou-se que o estímulo à cooperação com o país asiático de maior ascensão nas últimas décadas, em contraste com o afastamento promovido pelo Governo Federal. Isso resguardou a manutenção de uma relação de interesses mútuos que há décadas se dá no âmbito das relações internacionais, na captação de recursos e de técnicas de gestão para a elaboração e financiamento de estratégias de desenvolvimento da região Nordeste.

Quanto à relação entre investimento em infraestrutura e o desenvolvimento econômico, conclui-se, de acordo com a maior parte da literatura existente acerca do tema, que não necessariamente a expansão da infraestrutura leva ao crescimento do PIB, mas que a contribuição das obras em infraestrutura não está centrada no volume de produto agregado, mas sim na sua potencialidade em proporcionar à economia um crescimento com menos restrições, o que requer outras ações como a formação de um ambiente de negócios livre e destravado para que a iniciativa privada faça o máximo de proveito das obras de infraestrutura de iniciativa pública.

A pesquisa identificou e categorizou o total de 25 empreendimentos sino-nordestinos na última década. Dentre eles, há maior número de investimento transnacional chinês no Estado da Bahia (8), seguido pelo Estado do Rio Grande do Norte (4), Piauí (3), demais estados nordestinos (2 cada), Consórcio Nordeste (2) e Maranhão (1). O resultado corrobora com a hipótese de que a atração de investimentos é mais forte em localidades cuja infraestrutura instalada possibilite maior retorno aos investimentos. Por outro lado, a menor capacidade nordestina em termos de infraestrutura, quando comparada a regiões como o Sudeste, apresenta-se como oportunidade para o desenvolvimento de projetos pioneiros, como ocorreu com a instalação do cabo de fibra ótica desde Fortaleza até a África, bem como a idealização de uma cidade inteligente na Região Metropolitana de Salvador.

O trabalho corroborou a hipótese de que o direcionamento dos investimentos chineses no Nordeste brasileiro é a infraestrutura, mais especificamente a energética, com a existência de 12 projetos, de transporte, com 6 projetos, e de telecomunicação,

com 2 projetos. A constatação implica na confirmação da hipótese de que a região nordestina possui naturalmente alto potencial para a geração de energias renováveis, notadamente a solar e eólica, devido ao seu posicionamento geográfico e condições climáticas favoráveis para aquele fim.

Quanto aos entes e empresas envolvidas nos projetos, destacam-se as grandes empresas estatais ou semiestatais chinesas e suas filiais no Brasil, como a China Communications Construction Company (CCCC) e a CGN Brasil. A contrapartida nacional é a participação direta estatal na figura dos Estados Nordestinos, que negociam diretamente com as empresas chinesas, bem como a menor participação de empresas privadas nacionais nos empreendimentos.

Por outro lado, o estudo entende o papel do Consórcio Nordeste na dinâmica sino-nordestina ainda coadjuvante, muito devido a seu pouco tempo de existência que se circunscreveu em uma conjuntura de enfrentamento a uma pandemia global que afetou drasticamente a economia brasileira e a chinesa e as suas relações comerciais. Não obstante, compreende-se a criação e dinâmica do Consórcio Nordeste como inovadora e com bastante capacidade de planejamento e coordenação em direção ao desenvolvimento da região. Resta a expectativa de que o instituto seja levado adiante e de que sua atuação traga retorno efetivo para a população nordestina e a economia nacional, bem como que as relações sino-nordestinas sejam de ganhos mútuos e possibilitem a exportação de produtos cada vez com maior valor agregado.

De forma geral, este trabalho demonstra que, em um país com grande territorialidade e grandes desafios para a superação de entraves econômicos, novas formas de gestão associada entre entes federados representam modernas oportunidades para a aceleração do desenvolvimento, em uma moldura jurídica permissiva, que congregam atores que perseguem finalidades comuns. Conclui-se, da mesma forma, que a aliança entre o capital transnacional chinês e o Consórcio Nordeste trouxe melhoramentos não apenas econômicos, em termos de investimentos. Neste sentido, o financiamento de obras na região por bancos e instituições chinesas com condições mais atrativas do que os instrumentos de financiamento mais tradicionais é um ponto. Igualmente é importante visar as estratégias de gestão a serem aprendidas com um país que capacidade operacional para o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas em curto espaço de tempo.

REFERÊNCIAS

ABREU, C. R. DE; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 73–90, 2015.

ALEXANDRINO, M. **Entenda a Lei 13.822/2019 sobre contrato de trabalhador de consórcio público.** Disponível em: <<https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/727896190/entenda-a-lei-13822-2019-sobre-contrato-de-trabalhador-de-consorcio-publico>>. Acesso em: 30 set. 2021.

ALLEN, R. C. **Global economic history: a very short introduction.** [s.l.] Oxford University Press, 2011. v. 282

ARAÚJO, M. M. Fundamentação jurídico-legal e financiamento da cooperação interinstitucional: construindo administrações públicas dialógicas. *In*: CASTRO, E.; VANCOUVER, M. J. W. (Eds.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras.** Belo Horizonte: PUC Minas, 2010. p. 141–154.

BACELAR, T. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. *In*: **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste.** Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 540–562.

BARCELLOS, A. P. DE. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. **O princípio da dignidade da pessoa humana**, p. 191, 2002.

BEZERRA, A. R. *et al.* Efeitos de crescimento e bem-estar da recomposição dos investimentos públicos no Brasil. 2014.

BEZERRA, F. D.; VIANA, F. L. E. Infraestrutura: oportunidades no nordeste brasileiro. 2017.

BRASIL. **Revitalização da Indústria Naval - PAC**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-energetica/revitalizacao-da-industria-naval>>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL, B. DO N. **Programação Regional FNE 2021** **Programação FNE 2021**, 2021.

CAMPOS, L. M. S. G. Consórcios públicos na administração pública brasileira: em busca de uma administração pública consensual. 2006.

CAMPOS, R. DE Q.; SOUZA, R. M. L. DE; RAMOS, R. L. DE S. Atuação da área de infraestrutura social do BNDES na região Nordeste do Brasil. *In*: GUIMARÃES, P. F. *et al.* (Eds.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 585.

CARVALHO FILHO, J. DOS S. Consórcios públicos. **Rio de Janeiro: Lumen Juris**, p. 5, 2009.

CARVALHO FILHO, J. DOS S. **Manual de direito administrativo**. 34^a ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CETRA, G. O.; OLIVEIRA, M. A. S. Infraestrutura e crescimento regional no Brasil: uma análise da alocação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Revista de Economia e Administração**, v. 13, n. 1, p. 5–29, 8 ago. 2014.

CGEE, C. D. E. G. E. E. **Mestres e doutores 2015: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira**. Brasília: CGEE Brasília, 2016.

CNI. **Painel CNI da Infraestrutura Brasileira**. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/infraestrutura/#relatorio-infraestrutura-junho2021>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Dicionário de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CUNHA, R. E. DA. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 3, p. 5–36, 2004.

DANTAS, D. DO V.; ANDRADE, G. DE A. Consórcios públicos em saúde no estado do Ceará: a quem prestar contas? 2012.

DANTAS, É.; SOUSA JÚNIOR, L. DE. Na contracorrente: a política do governo Lula para a educação superior. **Anais da Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação**, v. 32, 2009.

DÉMURGER, S. Infrastructure development and economic growth: an explanation for regional disparities in China? **Journal of Comparative economics**, v. 29, n. 1, p. 95–117, 2001.

DUARTE, V. N. Desenvolvimento equilibrado versus Desenvolvimento desequilibrado: uma breve revisão das principais teorias. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 17, n. 31, 2015.

ELIAS, J. **Investimento em infraestrutura está no menor nível desde 1947 - e deve cair mais.** Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/01/28/investimento-em-infraestrutura-esta-no-menor-nivel-desde-1947-e-deve-cair-mais>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

FALCÓN, M. L. DE O. Estado e planejamento regional: perspectivas e entraves ao desenvolvimento do Nordeste. *In: Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

FEITOSA, M. L. P. DE A. M.; SILVA, P. H. T. DA. Indicadores de desenvolvimento humano e efetivação de direitos humanos: da acumulação de riquezas à redução da pobreza. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, n. 11, p. 119–148, 2012.

FERREIRA, F. G. B. DE C.; OLIVEIRA, C. L. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 38, n. 76, p. 183, 20 set. 2017.

FURTADO, C. A luta pelo Nordeste e a estratégia da Sudene. **A Defesa Nacional**, v. 49, n. 574–575, 1962.

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

G1. “**Bandidos de esquerda começaram a voltar ao poder**” na Argentina, diz **Bolsonaro sobre vitória da oposição nas primárias**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2019/08/14/bandidos-de-esquerda-comecaram-a-voltar-ao-poder-na-argentina-diz-bolsonaro-sobre-vitoria-da-oposicao-nas-primarias.ghtml>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. [s.l.] Saraiva Educação, 2017.

GOMES, G. M. R.; VERGOLINO, J. R. O. A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/1994. 1995.

GUIMARÃES NETO, L. **Nota Técnica sobre as desigualdades regionais no Governo Lula, preparada para o estudo Brasil 2003-2010**. Brasília: CGEE, 2010.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

JESUS, J. A. DE; SPINOLA, N. D. SEIS DÉCADAS DA TEORIA DOS POLOS DE CRESCIMENTO: REVISITANDO PERROUX. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 1, n. 39, p. 935, abr. 2015.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed. [s.l.] Revista dos Tribunais, 2015.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional? *In: Texto para discussão*. 1853. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

LIMA, Eriksom Teixeira. **Diretrizes estratégicas para os portos do Nordeste**. 1999.

LOPES, M. E. Experiência de aplicação da lei de consórcios públicos no município de Belo Horizonte: o consórcio regional de promoção da cidadania. *In: CASTRO, E.; VANCOUVER, M. (Eds.). Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2010. p. 319–334.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. *In: Texto para discussão*. 1886. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

MACIEL, T. F. **Relações comerciais entre Pernambuco e o resto do mundo (2003-2010): evolução, caracterização e potencial** Universidade Federal de Pernambuco, 2012.

MALESKY, E. J. Straight Ahead on Red: How Foreign Direct Investment Empowers Subnational Leaders. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 1, p. 97–119, jan. 2008.

MALTA, M. M. DE. Ignácio Rangel e a categoria dualidade básica: uma interpretação do Brasil. *Nova Economia*, v. 24, p. 17–31, 2014.

MARTELLO, A. **PAC 2 prevê R\$ 958,9 bilhões em investimentos até 2014**. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1548933-9356,00-PAC+PREVE+R+BILHOES+EM+INVESTIMENTOS+ATE.html>. Acesso em: 21 jul. 2021.

MEDAUAR, O. Convênios e consórcios administrativos. *Boletim de Direito Administrativo*, v. 11, n. 8, p. 451–461, 1995.

MEDAUAR, O.; OLIVEIRA, G. J. DE. **Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Tribunais, Revista dos, 2006.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 13^o ed. ed. [s.l.] São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, C. A. B. DE. **Curso de direito administrativo**. 30^a ed. [s.l.] Malheiros Editores, 2013.

MORALES, M. J. G. **Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica**. 1. ed. Madri: Interamericana de España, 1998.

MOREIRA, V. **Administração autónoma e associações públicas**. Coimbra: [s.n.].

MYRDAL, G. **Economic theory and under-developed regions**. Londres: [s.n.].

NEGRINI, R. A. **Os consórcios públicos no direito brasileiro**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 18 maio 2009.

NURKSE, R. **Problemas da formação de capital em países subdesenvolvidos**. [s.l.] Editora Civilização Brasileira, 1957.

OLIVEIRA, G. **Como o Nordeste virou a China brasileira**. Disponível em: <<https://epoca.oglobo.globo.com/ideias/noticia/2013/07/como-o-nordeste-virou-bchina-brasileirab.html>>. Acesso em: 21 jul. 2021.

PEREIRA, R. M. F. DO A. **A Revolução de 30: lições para a saída da crise brasileira atual**X Encontro de Geógrafos da América Latina. **Anais...**São Paulo: Departamento de Geografia FFLCH/USP, 2005

PIETRO, M. S. Z. DI. O Consórcio Público na Lei 11.107, de 06.04. 2005. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE) - Salvador**, n. 06, 2006.

POMPEU, G. **A Democracia e o direito fundamental à educação: o papel da sociedade para a sua efetivação perante a exigibilidade dos direitos sociais.** 2004.

RANGEL, I. A história da dualidade brasileira. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 1, n. 4, 1981.

REALE, M. **Parecer**, 2004. Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/parecer.htm>

RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. **As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais.** Brasília: SER Social, 2011.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of industrialisation of eastern and south-eastern Europe. **The economic journal**, v. 53, n. 210/211, p. 202–211, 1943.

ROSSI, R. DE C.; SILVA, S. A. DA. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. **Espaço e Economia**, n. 18, 21 abr. 2020.

SADDY, A.; MOURA, E. A natureza jurídica dos bens das empresas estatais brasileiras: análise da controvérsia acerca do controle dos recursos repassados. **Rev. Digital de Derecho Admin.**, v. 22, p. 141, 2019.

SALAMON, L. M. The tools of government: A guide to the new governance. *In*: SALAMON, L. M.; ELLIOTT, O. V (Eds.). [s.l.] **Oxford University Press**, 2002.

SANTOS, L. Consórcio administrativo intermunicipal: aspectos gerais, suas especificidades em relação ao Sistema Único de Saúde. **Brasília: Ministério da Saúde**, 2000.

SILVA, C. O. P. DA. A reforma administrativa e a emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 1, n. 1, 1999.

SOUZA, C. D. DE; FILIPPO, D. DE; CASADO, E. S. Impacto do Programa de Apoio a

Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI) na atividade investigativa: crescimento, qualidade e internacionalização. **Em Questão**, v. 21, n. 3, p. 336–367, 2015.

SOUZA, N. DE J. DE. **Desenvolvimento econômico**. 6ª ed. [s.l.] Atlas, 2011.

TAVARES, M. DA C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: 4 ed. ed. Rio de Janeiro : Zahar, 1975.

TOMAZELLI, I. **Bolsa Família: Nordeste fica só com 3% das concessões**. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/03/05/nordeste-fica-so-com-3-das-concessoes-do-bolsa-familia.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2021.

TORRES, R. L. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

VIANA, F. L. Panorama da infraestrutura no Nordeste do Brasil: transporte. **Caderno Setorial ETENE**, v. 63, 2019.