



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARIA RAFAELA ARAUJO ALVES

**A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE COMO
ALTERNATIVA ÀS ASSIMETRIAS REGIONAIS BRASILEIRAS**

SÃO CRISTÓVÃO

2022

MARIA RAFAELA ARAUJO ALVES

**A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE COMO
ALTERNATIVA ÀS ASSIMETRIAS REGIONAIS BRASILEIRAS**

Trabalho de Conclusão de Curso II
apresentado ao Departamento de Relações
Internacionais como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Relações
Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges
Junqueira.

SÃO CRISTÓVÃO

2022

Para minha mãe, pelo amor à educação que sempre me ensinou. Para meu pai, pelo exemplo de resistência que sempre me mostrou.

Eu sou porque vocês são. Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

Foram muitas as pessoas, os momentos, os sentimentos, os pensamentos e as orações que me trouxeram até aqui.

Todo louvor pertence Àquele que em mim tudo realizou. Por isso agradeço a Deus por me inspirar o desejo e a ação, proporcionar os meios e os tempos. Tu sabes o que não consigo expressar em poucas linhas. Obrigada, amo Você.

Agradeço a Lucigleide e Valdir, meus pais, pela vida que me foi dada, pelas noites em claro, pelo que perderam para que eu pudesse ganhar, pelo dinheiro investido e pelo esforço nunca medido para me dar absolutamente o melhor. Deus me deu pais mais dignos do céu do que da terra, e não sei ser grata o suficiente por isso. Amo vocês.

Agradeço à Maria Lúcia, minha avó, por desde criança acreditar em mim e me dar a liberdade para ser e crescer. Mesmo que a senhora não saiba exatamente no que estou me formando (talvez nunca entenda, e tudo bem), sei que seu apoio sempre vai me acompanhar, e isso me dá coragem para encarar o mundo. Vó, amo ouvir suas histórias (às vezes repetidas, e tudo bem) porque a senhora é a mulher mais forte e corajosa que conheço, e isso me inspira a ser uma também. Te amo!

Agradeço aos meus amigos. Posso ser extremamente injusta por esquecer o nome de algum deles nessas linhas (sabem que sou esquecida, sem maldade), então em nome da justiça não irei citar nomes. Sou privilegiada por ter os amigos que tenho: uma deles me emprestou este notebook, porque o meu quebrou dias antes do início da escrita deste trabalho. Outra compra sempre os meus artesanatos só para apoiar meu pequenino empreendimento. Tem aquela que suporta meus silêncios e tem aquele que ri das minhas piadas sem graça. Os da época da escola, do Pré-seed, da paróquia, os antigos e os recentes... A você amigo(a) (insira aqui seu nome), muito obrigada por ser e estar. Amo você e conte comigo.

Agradeço a cada irmão e irmã da Comunidade Católica Shalom pelo acolhimento, compreensão e apoio, especialmente a célula Efatá. Nana e Tâmara, obrigada pela maternidade que me consolou e sustentou tantas vezes... e ao meu povo do Teatro e Dança, agradeço por me suportarem, acreditarem em mim, perdoarem minhas faltas e dividirem comigo a alegria dessa terra de missão e salvação que são as artes. Amo vocês, contem comigo.

Agradeço ao Dicotomia Podcast e ao grupo formalizado chamado Wari. A universidade me trouxe coisas maravilhosas, mas para mim vocês são a maior delas. Obrigada, amigos, pelos momentos, pelas risadas verdadeiras e pela leveza que compartilhamos nesses quatro anos. Vocês me ensinaram muito. Amo vocês, contem comigo!

Agradeço ao professor Cairo Junqueira por me orientar nesse trabalho, e por toda sua paciência e confiança. Agradeço também ao Grupo de Pesquisa sobre Política Internacional e Sul-americana (GP-SUL) por ter sido o lugar onde finalmente pude desbravar a Paradiplomacia da forma que quis desde o início da graduação.

Depois de todas essas pessoas que protagonizaram minha gratidão até aqui, quero também agradecer à coadjuvante: eu mesma. Não tenho méritos tão profundos assim, mas quero ter a ousadia de agradecer à Rafaela. Agradecer pela ousadia de acreditar, permanecer e dar passos, por menores e mais lentos que sejam. “No dia de Cristo, poderei orgulhar-me de não ter corrido nem ter feito esforço em vão” (Fl 2, 16).

“Se a História nos pedir conta, algum dia futuro, a todos nós brasileiros, das oportunidades que aproveitamos ou perdemos na luta para edificar a pátria com que sonhamos, será para o Nordeste que se voltará nosso pensamento. Lá ter-se-á consumado a nossa derrota, ou vitória.”

(FURTADO, 1981a, p. 19)

*“São Cristóvão, São Cristóvão
Lembro do conselho de Leon Tolstoi
‘se queres ser universal
Canta a tua aldeia”*

(Thiago Fragata)

RESUMO

No sistema internacional cada vez mais interligado e interdependente diante das facilidades e avanços promovidos pela globalização em diversas searas, as assimetrias que permanecem entre regiões devem ser evidenciadas não somente no âmbito global, mas também no interior de cada país. No caso do Brasil, é sabido que as regiões desse vasto território são marcadas pelas assimetrias socioeconômicas oriundas de um quadro estrutural complexo. De tal perspectiva histórico-estrutural emergiu a profunda dependência do norte e nordeste para com as demais regiões do país, onde se concentraram as decisões político-econômicas e, conseqüentemente, o motor do desenvolvimento com o passar dos anos. Assim, a desigualdade regional brasileira, enquanto problemática, leva os estados por ela afetados a buscarem alternativas, sejam elas no âmbito doméstico ou internacional. Diante disso, esta pesquisa questiona se a paradiplomacia empreendida pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, surgido em 2019, é motivada pelas desigualdades regionais brasileiras, caracterizando uma alternativa para contornar este quadro estrutural. Assim, este trabalho tem como objetivo geral analisar a natureza e as atividades do Consórcio Nordeste através de uma abordagem estrutural focada nas assimetrias regionais brasileiras, buscando novas compreensões para o trato da paradiplomacia na literatura ao procurar evidenciar as relações que podem existir entre internacionalização subnacional e desigualdade regional no interior de um país.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Desenvolvimento Regional; Nordeste; Governos Estaduais; Consórcio Nordeste.

ABSTRACT

In the international system increasingly interconnected and interdependent in view of the facilities and advances promoted by globalization in various areas, the asymmetries that remain between regions must be evidenced not only in the global sphere, but also within each country. In the case of Brazil, it is known that the regions of this vast territory are marked by socioeconomic asymmetries arising from a complex structural framework. From this historical-structural perspective emerged the deep dependence of the north and northeast with the other regions of the country, where the political and economic decisions and, consequently, the engine of development over the years were concentrated. Thus, Brazilian regional inequality, as problematic, leads the states affected by it to seek alternatives, whether domestically or internationally. Therefore, this research questions whether the paradiplomacy undertaken by the Interstate Consortium for Sustainable Development of the Northeast, which emerged in 2019, is motivated by Brazilian regional inequalities, characterizing an alternative to circumvent this structural framework. Thus, this work has as general objective to analyze the nature and activities of the Northeast Consortium through a structural approach focused on Brazilian regional asymmetries, seeking new understandings for the treatment of paradiplomacy in literature by seeking to evidence the relationships that may exist between subnational internationalization and regional inequality within a country.

Keywords: Paradiplomacy; Regional Development; Northeast; State Governments; Northeast Consortium.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Os quatro “brasis” de Milton Santos e Silveira (2006)	20
Figura 2 – A evolução da divisão regional brasileira segundo o IBGE	23
Figura 3 – Fundamentos domésticos e externos à paradiplomacia, segundo Soldatos (1990).....	40
Figura 4 – Pirâmide de três níveis e as novas regionalidades	45
Figura 5 – Estrutura de governança colegiada do CN	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABC Agência Brasileira de Cooperação
- AFD Agência Francesa de Desenvolvimento
- ANVISA Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- AICP Associação Internacional para a Cooperação Popular
- BID Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CN Consórcio Nordeste
- C4NE Comitê Científico do Consórcio Nordeste
- Conndústria Confederação Geral da Indústria Italiana
- FIDA Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
- GTDN Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
- PNI Plano Nacional de Imunização
- PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- SUDENE Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
- STF Supremo Tribunal Federal
- Unicef Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	12
2 – DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO	16
2.1 – Os conceitos de desenvolvimento e região	16
2.2 – A ideia de nordeste e o discurso regionalista no Brasil	20
2.3 – As assimetrias inter-regionais brasileiras segundo Celso Furtado e outros autores	26
3 – AS ASSIMETRIAS REGIONAIS COMO PROPULSORAS DA PARADIPLOMACIA	34
3.1 – O fenômeno da paradiplomacia e sua expressão no Brasil	34
3.2 – A paradiplomacia e as assimetrias regionais na literatura	43
3.3 – A paradiplomacia estadunidense e argentina: a internacionalização como saída para as regiões subdesenvolvidas	49
4 – A PARADIPLOMACIA DO CONSÓRCIO NORDESTE	52
4.1 - As origens e a relevância do Consórcio Nordeste	53
4.2 - As ações de paradiplomacia empreendidas pelo Consórcio Nordeste	58
4.3 - Uma paradiplomacia de resistência e periférica	63
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	70

1– INTRODUÇÃO

Na literatura das Relações Internacionais é frequente a constatação de que o mundo pós-guerras trouxe como característica marcante e determinante a globalização. Desse processo globalizante, observa-se a ascensão de novos atores que desafiam os paradigmas tradicionais de tomada de decisão e ação no âmbito internacional e na área da política externa dos Estados nacionais.

Segundo Pecequillo (2016, p. 126), o fim da Guerra Fria em 1989 intensificou os fenômenos da interdependência e da transnacionalização, o que levou a uma redução do peso da soberania territorial devido à crescente incapacidade dos Estados controlarem os fluxos em suas fronteiras. Para perspectivas mais críticas, tal intensificação da interdependência e da globalização intensificou também as assimetrias entre os países e regiões do sistema internacional, ponto este que não é tão evidenciado pelas perspectivas neoliberais, especificamente institucionalistas liberais, das Relações Internacionais.

Sobre esse contexto, Nye (2012) afirma que, no presente século, enquanto as mudanças tecnológicas continuam a conduzir a globalização, dois grandes deslocamentos de poder estão acontecendo: “uma transição de poder entre os Estados e uma difusão de poder espalhando-se de todos os Estados para atores não estatais” (NYE, 2012, p. 16). Sobre essa difusão do poder, em tal gama diversa de novos atores não estatais - que abrangem multinacionais, organizações internacionais, grupos religiosos ou terroristas, etc. -, encontram-se os estados federativos ou subnacionais que, através de acordos, financiamentos, projetos e diálogos com governos ou organismos estrangeiros, complementam ou desafiam as políticas centrais do Estado onde estão inseridos (JUNQUEIRA, 2014, p. 233). Tais relações dos governos subnacionais para com entes estrangeiros são conceituadas como paradiplomacia.

Nesse contexto observou-se uma obra seminal que tratava sobre tal momento histórico e o conseqüente estreitamento da interdependência entre os países: *Power and Interdependence*, de Keohane e Nye (1977). Nela, os autores trazem o conceito de Interdependência Complexa que, segundo Silva (2010, p. 25), iria influenciar “[...] a maior parte dos estudos sobre o contexto dentro do qual se dava o ativismo internacional dos governos subnacionais.”

É possível dizer, portanto, que o debate teórico da Interdependência Complexa e do institucionalismo neoliberal permeiam fortemente não somente a ascensão, mas a

consolidação do fenômeno da paradiplomacia. Contudo, a presente pesquisa contará ainda com a influência do pensamento de Celso Furtado para pensar as motivações da paradiplomacia no caso do nordeste brasileiro, ao trazer a contribuição do autor sobre a visão estrutural das problemáticas regionais brasileiras junto com a concepção de centro-periferia (FURTADO, 1997), desenvolvida especialmente na perspectiva da paradiplomacia periférica trabalhada no capítulo 3.

Em geral, no Brasil, as relações subnacionais com o exterior se concentram em “questões de *low politics* (promoção comercial, intercâmbio cultural, turismo, convênios tecnológicos, cooperação técnica, investimentos)” (PRADO, 2018, p. 143), o que seria uma paradiplomacia complementar e harmoniosa para com a diplomacia oficial empreendida pelo governo federal, sendo que existiram poucos pontos de tensão na história da ação internacional das unidades subnacionais brasileiras envolvendo o governo federal (BARROS, 2021, p. 89). Porém, é possível perceber, nos últimos anos, um movimento que muitas vezes entra em atrito com o governo central e com a agenda e ações de política externa do país, utilizando-se da paradiplomacia para tais movimentos de discordância.

A paradiplomacia da região do nordeste brasileiro pode ser percebida tanto em ações singulares dos estados quanto em ações conjuntas sob a égide do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, surgido em 2019, principal objeto de estudo deste trabalho. Desse modo, observou-se durante boa parte do governo do presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), especialmente durante os períodos mais críticos da pandemia da COVID-19, uma paradiplomacia nordestina como estratégia de reação por parte dos estados da região em relação ao governo central.

Contudo, além de trazer tal atualidade como elemento importante, a presente pesquisa concentrou seu foco no elemento histórico-estrutural e regional, algo constatado por Celso Furtado (1981a, p. 125) quando este diz que o quadro estrutural das relações inter-regionais que emergiu da industrialização recente aprofunda a dependência do nordeste e as desigualdades regionais. Por conseguinte, o autor argumenta que o desenvolvimento do Nordeste terá que ser inventado na própria região a partir da realidade local e de um esforço regional (FURTADO, 1981a, p. 152). Assim, a presente pesquisa tem na paradiplomacia empreendida pelo Consórcio Nordeste uma imagem concreta de tal afirmação de Furtado, sendo o Consórcio visto como um esforço instituído dentro da própria região a partir das realidades locais, que busca uma via alternativa através da qual os estados nordestinos poderiam desenvolver-se.

Assim sendo, a presente pesquisa buscou verificar o argumento de que a desigualdade regional brasileira, enquanto problemática, leva os estados por ela afetados a buscarem alternativas, sejam elas no âmbito doméstico ou no âmbito internacional. Diante disso, se apresenta a hipótese de que a paradiplomacia empreendida pelo Consórcio Nordeste, surgido em 2019, é motivada pelas desigualdades regionais brasileiras, sendo uma alternativa para contornar este quadro estrutural. Para atestar isso, a presente pesquisa, que tem caráter descritivo e qualitativo, utilizou-se do método dedutivo – enquanto a literatura relaciona de forma geral as assimetrias regionais à ocorrência da paradiplomacia, se deduz que especificamente o caso do Consórcio Nordeste pode ilustrar tal relação –, além da análise de relatórios de gestão, em especial do Consórcio Nordeste, revisão bibliográfica e notícias, dada a atualidade do fenômeno.

O presente trabalho encontra relevância nessa atualidade e na novidade da paradiplomacia dos estados federativos junto ao ineditismo do Consórcio Nordeste, que chama a atenção por sua proposta de se posicionar diante de movimentos hegemônicos e dominantes (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022, p. 14) que serão entendidos, no desenvolvimento deste trabalho, não só como o contexto político contemporâneo, mas principalmente como o contexto histórico-estrutural de desigualdades regionais no país. Além disso, diante do crescimento de trabalhos produzidos acerca da paradiplomacia brasileira nos últimos anos, a presente pesquisa busca contribuir para tal crescimento oferecendo elementos para somar à reflexão e ampliar ainda mais a produção de trabalhos sobre a temática.

Para alcançar seu objetivo, a pesquisa foi dividida em três capítulos. No primeiro, foi desenvolvida uma discussão a respeito do desenvolvimento e das desigualdades regionais brasileiras, trazendo reflexões sobre a ideia de Nordeste, região e desenvolvimento para esclarecer os contornos da desigualdade regional brasileira que deixou ao nordeste uma condição de subdesenvolvimento.

No segundo capítulo, pretende-se alinhar ainda mais as relações entre paradiplomacia e desigualdades regionais através da literatura e exemplos estrangeiros, tratando o caso do Consórcio Nordeste como mais um exemplo de que a paradiplomacia é motivada pelas assimetrias regionais de um país, sendo um meio para buscar o desenvolvimento contornando dificuldades histórico-estruturais que se impõem no nível doméstico. Por fim, no terceiro capítulo se lançará luz sobre as origens e os objetivos do Consórcio Nordeste, e como tal surgimento é condicionado e influenciado pelas realidades histórico-estruturais evidenciadas anteriormente. Ao apresentar suas ações paradiplomáticas, se analisará como elas se inserem

num novo debate da paradiplomacia, enaltecendo seu caráter periférico e de resistência a realidades políticas e históricas que desafiam a região.

2 – DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORDESTE BRASILEIRO

Para iniciar a discussão acerca das relações diretas existentes entre o Consórcio Nordeste, sua paradiplomacia e as desigualdades regionais brasileiras, convém partir, de maneira quase redundante, do começo. Este seria o sentido de palavras centrais para a discussão que aqui é proposta: desenvolvimento, região e nordeste. Essas são palavras que expressam conceitos dinâmicos, que ganham diferentes sentidos a depender do contexto em que são utilizadas.

Ao contextualizá-las ao tema da pesquisa, serão evidenciados os discursos que permeiam e moldam o caso em questão no seu caráter histórico e estrutural, propondo ainda uma reflexão acerca da ideia do que é nordeste no Brasil. Com isso, se parte do pressuposto de que não é possível discorrer sobre desenvolvimento regional e o caso do Consórcio Nordeste sem antes refletir o que significa e o que representa o próprio nordeste. Além disso, ao final, é exposto um breve histórico sobre as origens das assimetrias regionais brasileiras e as políticas de desenvolvimento regional surgidas no século XX para tentar superá-las.

2.1 – Os conceitos de desenvolvimento e região

A priori, desenvolvimento é um termo comum nas discussões tanto das ciências sociais quanto da economia. Em tais âmbitos, como atesta Simona Beretta (2010, *apud* SANTOS, 2010), o desenvolvimento vai indicar um meio, e não simplesmente um fim; um meio de partir do “menos” em direção ao “mais”, promovendo o crescimento e o bem-estar. Nas abordagens mais tradicionais e incipientes, se refere à criação de riqueza, ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), à industrialização, à modernização, etc. Para além disso, seu conteúdo é expandido em debates contemporâneos, abrangendo discussões que se referem não só ao econômico, mas aos direitos sociais, civis e culturais. Tal desenvolvimento, também conhecido como desenvolvimento integral, busca permear a pessoa humana por inteiro, e não somente a sua dimensão econômica e material (BERETTA, 2010 *apud* SANTOS, 2010, p.2)

Segundo Amartya Sen (2000, p. 51), um dos nomes dessa nova perspectiva, o processo do desenvolvimento é visto, muitas vezes, através de um olhar que o considera como feroz e duro, isto é, um processo que requer ações pragmáticas que não devem concentrar-se em preocupações tidas como menos relevantes, que não integrariam este cálculo realista.

Para o autor, tais preocupações que não são prioritárias dizem respeito ao fornecimento de serviços sociais para a população, a promoção de direitos sociais, culturais, políticos e civis. Esse desenvolvimento mais abrangente para questões além do cálculo restrito da economia se aproxima às questões de *low politics*, aquelas que na introdução foram apontadas como o conteúdo da maioria das ações paradiplomáticas no caso brasileiro (PRADO, 2018, p. 143). Assim, a paradiplomacia neste caso específico, ao não contemplar temas de competência estritamente estatal - notadamente as *high politics* - concentra-se nesses temas vistos como mais brandos, porém não menos fundamentais ao desenvolvimento.

Porém, ao falarmos de maneira específica sobre o desenvolvimento regional, é possível notar que os critérios para medi-lo e defini-lo, baseados nas visões tradicionais mais restritas, foram na maioria das vezes limitados à área econômica. Tal limitação da ideia de desenvolvimento ao econômico que se baseia no crescimento da renda, dos meios de produção e industrialização, fez com que, historicamente, as estruturas para alcançar tal desenvolvimento se concentrassem em áreas vistas como economicamente mais capazes de produzi-lo e comportá-lo.

Por conseguinte, esse mesmo desenvolvimento passou a ser visto através do olhar das parcelas mais abastadas que se concentravam nesses espaços, negligenciando assim outras variáveis específicas que influenciam as parcelas menos abastadas, em geral questões sociais que não estariam no rol de prioridades dessa abordagem. Com isso, compreende-se que o desenvolvimento e seus frutos costumam concentrar-se em certos espaços em detrimento de outros, tidos como economicamente improdutivos, o que faz com que um desenvolvimento econômico não signifique também um desenvolvimento social.

A perspectiva de desenvolvimento para além dos cálculos meramente produtivos aproxima-se, em certa medida, à perspectiva de Celso Furtado, importante economista que debruçou-se intensamente sobre o caso do nordeste brasileiro. Para este autor, o desenvolvimento remete à elevação do nível de vida, e não se eleva o nível de vida do homem rural nordestino sem libertá-lo da fome e do analfabetismo, aumentando-lhe a renda somente. Assim, a estrutura social do conjunto do país permanecerá reproduzindo as extremas desigualdades. Afinal, o objetivo estratégico deveria ser “abrir espaço para que os que estão realmente embaixo na escala social se transfigurem em agentes ativos do desenvolvimento” (FURTADO, 1981a, p. 19). Tal visão converge com a perspectiva de desenvolvimento aqui enfocada sendo que, para Sen, o desenvolvimento consiste na eliminação de privações à liberdade que podem limitar as oportunidades dos indivíduos de exercerem sua condição de

agente, isto é, alguém que age e contribui para a mudança e para o próprio desenvolvimento (SEN, 2000, p. 33).

Ainda segundo Furtado (1996, p. 68), no que tange às estruturas históricas que permeiam este conceito, o sistema capitalista tem um profundo papel determinante na medida que “o processo de acumulação tende a ampliar o fosso entre um centro, em crescente homogeneização, e uma constelação de economias periféricas, cujas disparidades continuam a agravar-se”. Para o autor, o desenvolvimento econômico seria um “mito”, uma ideia fantasiosa e irrealizável, pois os países periféricos nunca poderiam alcançar as formas de vida dos países centrais ou economias similares a estes.

Apesar de possuir trabalhos específicos sobre a realidade do nordeste brasileiro enquanto região periférica que sofre os efeitos da desigualdade regional, a obra supracitada, como outros trabalhos do autor, trata do desenvolvimento do ponto de vista global, isto é, nas relações entre países. Contudo, as relações de desenvolvimento e subdesenvolvimento manifestadas através das relações centro-periferia, além de serem identificadas no cenário internacional, são percebidas também no nacional, criando abismos entre os espaços desenvolvidos e aqueles subdesenvolvidos e periféricos. Sobre isso, para Furtado “é mais importante o fosso que a atual orientação do desenvolvimento cria dentro dos países periféricos do que o outro fosso que existe entre esses e o centro do sistema” (1996, p. 71).

A partir disso, a ideia de região surge como fundamental. Segundo Albuquerque Júnior (2009, p. 35), na divisão de regiões num dado território são considerados não somente fatores geográficos, mas observa-se o território através de uma visão estratégica do espaço que remete a relações de poder, desde que o sentido da palavra “região” refere-se a um espaço de domínio de um “rei” (do latim *regio*). Assim, ao falar de regiões, seja no âmbito interno de um país ou até mesmo no âmbito global, se coloca em debate o recorte espacial de relações de poder. Desse modo, além dos critérios geográficos e naturais, também se leva em consideração aspectos políticos, sociais e econômicos.

Segundo Gomes (2000), desde sua etimologia, a região remete-se à relação entre um poder central e um espaço diversificado, acompanhada por uma proposição política vista sob o ângulo territorial. No senso comum, a noção de região parece existir relacionada às noções de localização e extensão de um certo fato, fenômeno ou espaço. São recorrentes as expressões como “região mais pobre da cidade” ou “região montanhosa”, mas aqui o sentido da palavra é delimitado ao uso político e administrativo em relação ao território de um Estado, enquanto a divisão regional é identificada como “o meio pelo qual se exerce frequentemente a

hierarquia e o controle na administração dos Estados” (2000, p. 53), definindo competências e limites das autonomias dos poderes locais na gestão do território dos Estados modernos.

Com a globalização, que pressupõe um estreitamento de distâncias, ressurgem os debates sobre a relação entre a centralização, a uniformização administrativa e a diversidade espacial. Para além das parcelas subnacionais, aqui se inserem as regiões formadas por grupos de Estados nacionais com características políticas, culturais ou socioeconômicas semelhantes, como as ideias de Sul Global e Norte Global, ou ainda a formação de blocos regionais. Dessa maneira, o debate da globalização incide “sobre as relações antagônicas entre conjuntos de Estados e, sobretudo, no interior deste como uma oposição entre Estado e regiões” (2000, p. 71)

A regionalização das relações de poder pode vir acompanhada pelos processos de concentração da produção e das relações de trabalho em certos espaços (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2009, p. 36), o que remete à noção tradicional de desenvolvimento supracitada que, dentro de um território, conduz à concentração dos geradores do desenvolvimento (econômico e financeiro) em certos espaços em detrimento de outros considerados improdutivos, como atestou também Milton Santos: a divisão do trabalho se torna mais densa ao se aprofundar ainda mais nas áreas já portadoras de densidades técnicas, o que ele chama, no caso brasileiro, de Região Concentrada (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 105).

Já voltando o olhar especificamente para o caso brasileiro, segundo Santos e Silveira (2006), a divisão das regiões também supõe outros tipos de repartição, como entre os espaços da rapidez e os da lentidão, que dizem respeito aos espaços onde existem mais e menos vias de transporte e comunicação em razão da concentração das forças de trabalho; os espaços luminosos e os opacos, que dizem respeito àqueles que acumulam densidades técnicas e informacionais e aqueles onde tais características estão ausentes; e os espaços que mandam e os que obedecem, que dizem respeito a onde se concentram as funções diretoras e decisórias do poder público e das empresas (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 262-264).

Assim, é perceptível que na divisão de um território em regiões não são levados em consideração somente fatores geográficos ou administrativos, mas especialmente fatores econômicos e sociais que conduzem a uma divisão de trabalho e de poder que favorece o desenvolvimento de certas áreas – que concentram densidades técnicas, informacionais e decisórias – em detrimento de outras, notadamente periféricas e subdesenvolvidas. Sobre isso, Celso Furtado chamou atenção para “a gravidade dos desequilíbrios regionais que vinha produzindo uma industrialização concentrada em uma área limitada do território nacional”

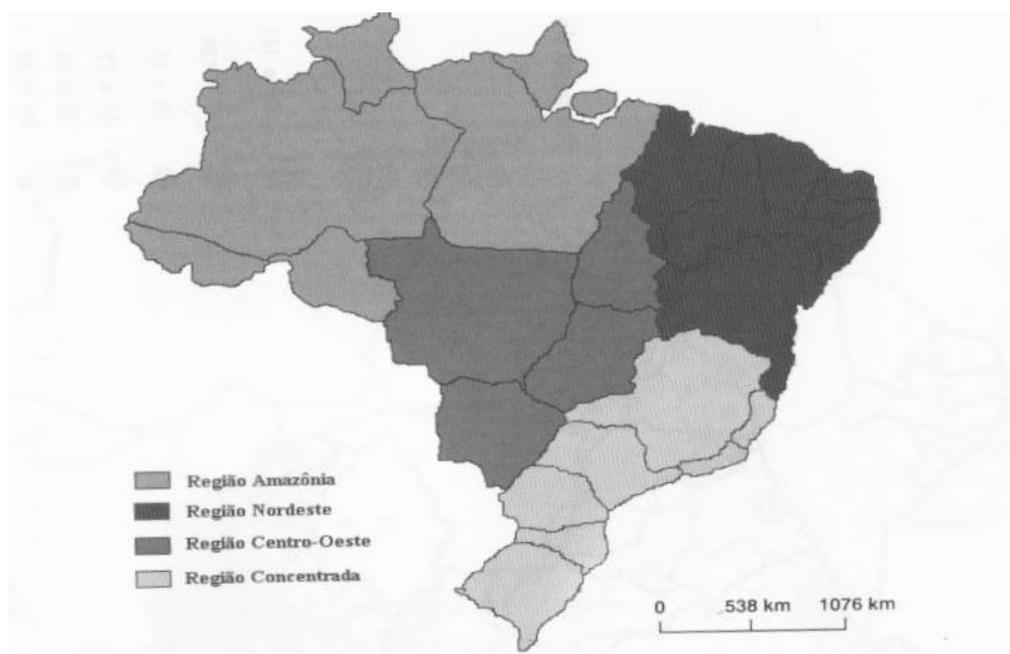
(FURTADO, 2013, p. 380). Essa concentração da industrialização numa área limitada do Brasil – notadamente o Sudeste e o Sul– em detrimento das demais será melhor desenvolvida nos tópicos a seguir.

2.2 – A ideia de nordeste e o discurso regionalista no Brasil

O caso brasileiro é um exemplo de divisão de espaços baseada na ideia tradicional de desenvolvimento, o que construiu uma estrutura histórica de assimetrias regionais. É pertinente trazer nesse ponto do trabalho a diferenciação formulada por Santos e Silveira (2006, p. 268) que sugere a existência de quatro “brasis”: uma Região Concentrada (Sul e Sudeste), o Brasil do Nordeste, o Brasil do Centro-Oeste e o da Amazônia. Nessa Região Concentrada, os meios técnicos, científicos e informacionais se implantaram, gerando uma densidade de população e trabalho contrastante com as demais regiões.

No Brasil do Nordeste, os autores caracterizam uma realidade oriunda de profundas heranças históricas, onde uma estrutura fundiária foi desde cedo hostil a uma distribuição da renda e à inovação (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 275). Ainda que esta seja uma diferenciação ilustrativa, falar da existência de distintos “brasis” dentro de um mesmo Brasil expõe e aprofunda ainda mais a noção das assimetrias regionais no país.

FIGURA 1 - Os quatro “brasis” de Milton Santos e Silveira (2006)



Fonte: SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 344.

Outrossim, no livro “Nordeste”, publicado em 1937, Gilberto Freyre demonstra ainda que o nordeste não é uma região uniforme, mas um punhado de distintas regiões e sub-regiões, o que garante ainda mais complexidade à delimitação oficial e à ideia que se tem do que é a região. Nesse sentido, se poderia também falar da existência de vários “nordestes”, diferenciados especialmente quanto a fatores naturais: o nordeste semiárido e o nordeste canavieiro, o seco e o úmido, por exemplo (FREYRE, 2013, p. 13).

Para remontar às origens da região nordeste do Brasil, é interessante notar que o país, desde a colonização, oscila entre a centralização e a regionalização. É sabido que nos primeiros anos após a chegada do colonizador, o território foi dividido em capitanias para melhor administração e controle. Porém, posteriormente, numa tentativa de unificação, se formou um governo geral que mais tarde dividiu-se em dois, o do Norte com sede em Salvador e o do Sul com sede no Rio de Janeiro, isso em meados do século XVI. No século seguinte, após nova unificação, o governo dividiu-se novamente em dois estados: o do Brasil e o do Maranhão. Essa divisão perdurou até que, após a independência do país, o sentimento dos provincianos era mais forte do que o sentimento nacional, sendo que um indivíduo se via antes como paulista e pernambucano do que como brasileiro (FREYRE, 2013, p. 33).

Não por acaso, as revoltas e conspirações mais marcantes do Brasil Colônia e Imperial foram regionais, como a Inconfidência Mineira, a Inconfidência Baiana e a Revolução Pernambucana de 1817. Além dessas, convém citar a Confederação do Equador, que conclamava as províncias do norte e nordeste à separação do país. Ao chamar atenção para essas revoltas, Gilberto Freyre enfatiza que entre o Estado e o país existe a região, e esta nem sempre vai se acomodar dentro dos limites político-administrativos dos Estados (2013, p. 33). Tal histórico, bem como a afirmação de Freyre, evidenciam a especificidade do caso brasileiro no que tange à importância política da região no território, uma marca que não é tão perceptível em outros países.

O Nordeste seria oficialmente instituído com a seca como uma mácula permanente e determinante. Toda e qualquer questão seria interpretada a partir da calamidade da seca, descoberta em 1877. Inclusive, Gilberto Freyre atribui a ela e ao fim da escravidão sem indenização o declínio da economia nordestina. Para ele, a seca de 1877 regionalizou o mercado de trabalho no sul, e a subordinação nortista foi acentuada pelo êxodo de inteligências e homens de elite transferidos para o sul (FREYRE, 2013).

Os efeitos das estiagens de 1877 a 1879 foram intensos e forjaram um conjunto de identidades tidas como naturais da região, gerando ainda um grande êxodo populacional: meio

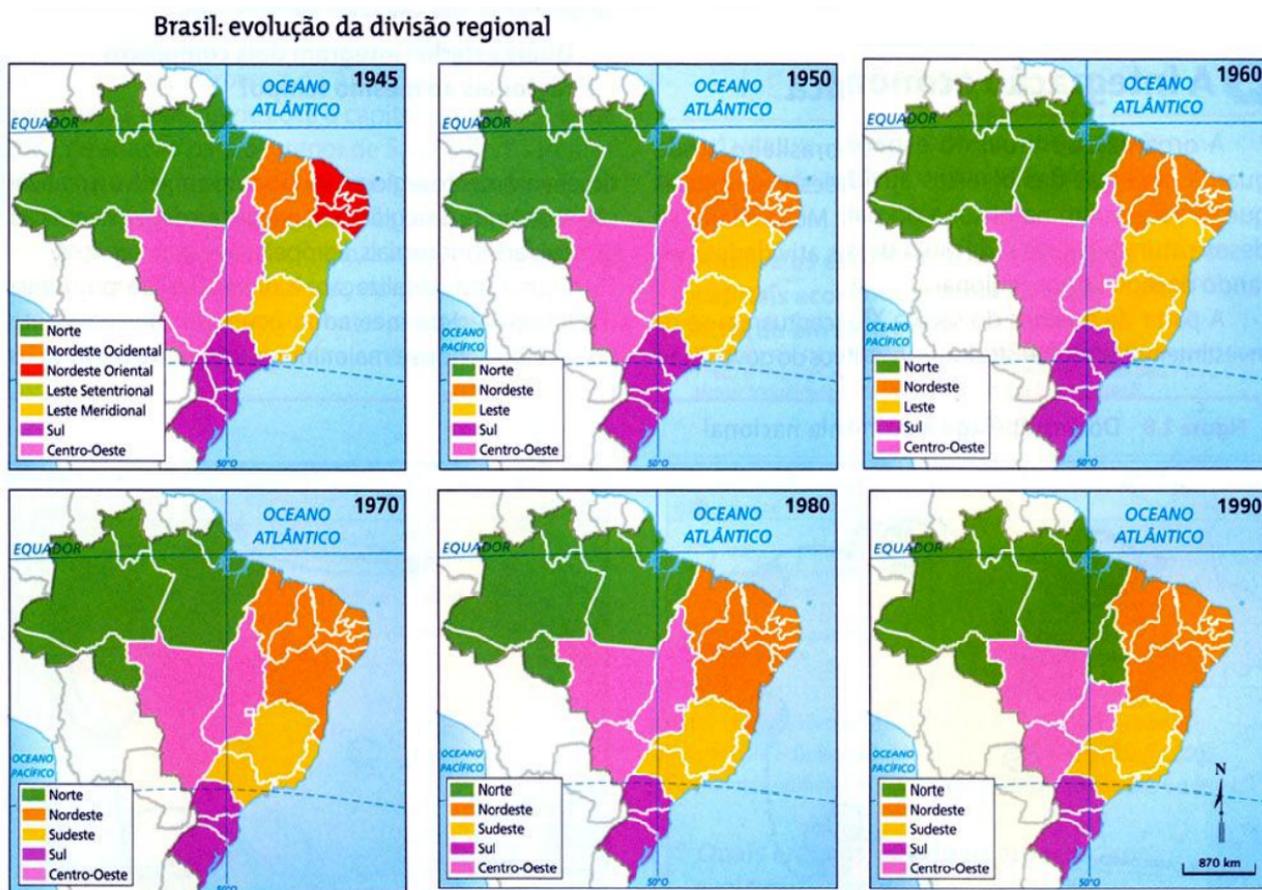
milhão de pessoas migraram para fora da região, enquanto 300 mil pessoas morreram. Desde tal período, quando ainda vigorava o Império, até o início do século XX com a jovem República, todas as políticas e iniciativas governamentais para com essa porção do território tratavam da seca somente. Criou-se o Instituto de Obras Contra as Secas (IOCS) em 1909 que, mais tarde, transformou-se em Departamento Nacional de Obras Contra a Secas (DNOCS), em 1945 (GODOY, 2013), órgãos que influenciaram diretamente a divisões regionais brasileiras.

A construção das atuais regiões oficiais remete à emergência no sistema internacional do que Albuquerque Júnior (2009, p. 61) denomina de dispositivo das nacionalidades, ainda nos anos de 1920 após a 1^o Guerra Mundial. Percebe-se que a guerra trouxe uma redistribuição mundial do poder que também afetou as espacialidades do interior dos Estados. Tal dispositivo seria um conjunto de regras anônimas que regia os discursos no Ocidente desde os fins do século XVIII e que suscitava a forte necessidade nos indivíduos de se ter uma nação.

Sob tal influência, nos anos de 1930 o governo de Getúlio Vargas criou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), organização pública que iria promover estudos regionais que gerariam uma proposta de divisão desse país com proporções continentais em cinco regiões: Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste. Nos anos 50, após mudanças administrativas provocadas pelas secas, o Leste foi desmembrado, tornando o nordeste oficial (FREYRE, 2013, p. 34).

O governo Vargas deu início a esse longo processo de afirmação do Estado Nacional que, além da influência do que acontecia no âmbito internacional, se deu em face do domínio secular dos senhores de terra nordestinos e das oligarquias estaduais (GODOY, 2013, p. 71). Aqui seria o ponto inicial para as políticas nacionais de desenvolvimento que seriam empreendidas nas décadas e governos seguintes, acompanhadas pelas mudanças na divisão regional oficial do país. No Anuário Estatístico do Brasil do ano de 1999, o IBGE sintetizou a evolução das divisões regionais oficiais do Brasil, ilustrada a seguir:

FIGURA 2 – A evolução da divisão regional brasileira segundo o IBGE



Fonte: IBGE. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen>.

FONTE: IBGE (1999).

As diversas divisões regionais do Brasil exprimem não somente como o fenômeno da seca nos fins do século XIX e inícios do XX moldou a forma como as autoridades políticas (e porque não também o capital) enxergavam o país e suas áreas mais produtivas, mas também demonstram a dificuldade que se encontrou de traçar limites coerentes com a diversidade de culturas que aqui habitavam.

Nesse sentido, diante dessa crescente pressão para se conceber ou se reconhecer uma nação, os discursos regionais no Brasil se chocavam continuamente na tentativa de fazer prevalecer as práticas de cada região como modelo a ser generalizado para o restante do país. Porém, essa tentativa de homogeneização acabou por revelar a fragmentação de realidades que habitavam o diverso território brasileiro. Cada discurso regional terá um diagnóstico

próprio das causas e das soluções para as distâncias encontradas entre as diferentes áreas do país (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2009, p. 53).

Os movimentos regionalistas, sendo diferentes modos de entender e gerir a alteridade que vem da divisão de regiões, intensificaram ainda mais a visão de que as regiões do país eram assimétricas não somente do ponto de vista econômico, mas também cultural. Enquanto alguns fazem uma resistência à homogeneização e um incentivo à proteção da diversidade, outros vêem a formação de regiões como uma legitimação da estranheza que supõe a exclusão (GOMES, 2000, p. 71).

Na metade do século XX, com o incentivo à industrialização como geradora de desenvolvimento, o Centro-Sul, especialmente São Paulo, vai se tornando uma área diferente do restante do país e o que era conhecido como Norte (o que hoje se conhece como as duas regiões do Norte e Nordeste) vivia um período de intensa crise, conduzindo a um processo de dependência econômica e submissão política em relação às outras áreas do país. Aqui acontece a regionalização do mercado de trabalho no Centro-Sul com a concentração no processo imigratório e atração de mão de obra para essa região (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2009, p. 56)

Ao identificar-se a situação de dependência da região nordeste nesse quadro, é interessante pontuar que o subdesenvolvimento se relaciona diretamente à dependência, fazendo com que a periferia seja dependente do centro, não somente do ponto de vista econômico, mas podendo falar também dos pontos de vista cultural e social. Assim, é possível afirmar que o subdesenvolvimento é uma criação da situação de dependência (FURTADO, p. 87).

Nesse contexto, o Nordeste passa a ser considerado o espaço distante do centro irradiador do poder e da decisão, seja no campo político ou econômico. Esse distanciamento que supõe uma dependência era considerado um fruto da raça e do meio, enfatizando a dicotomia naturalizada do norte mestiço e negro, inerte e subserviente *versus* o sul branco, empreendedor e dominador. Nesse contexto, estereótipos xenofóbicos que ainda hoje permanecem foram intensificados e o Sul se estabeleceu como o fundamento daquela ideia de nação que estava sendo construída (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2009, p. 70).

De maneira sintética, a ideia de nordeste foi marcada por dois momentos históricos que provocaram mudanças estruturais, os quais foram expressos nos parágrafos anteriores e foram resumidos por Godoy (2013, p. 61): o regionalismo e o getulismo dos anos 1920 e 1930, marcados pela necessidade a nível internacional de se construir a ideia de nação, e ainda

os anos 1950 e 1960, quando são formuladas novas estratégias e políticas de desenvolvimento, industrialização e integração nacional, momento este que será aprofundado no tópico a seguir.

Tais momentos reforçaram a construção de identidades baseadas na alteridade, aqui valendo-se desse termo popularizado por Edward Said (2018). Essa alteridade gera ao mesmo tempo inclusão e exclusão, aceitação e rejeição, um “eu” que é oposto a um “outro”, o paulista que se diferencia do nordestino numa relação que estabelece diferenças quase que irreconciliáveis.

Essas imagens são observadas de maneira concreta até mesmo nas mídias informativas dos meados do século XX, a exemplo do jornal impresso “O Estado de São Paulo” que produziu duas séries de artigos antagônicas: “Impressões do Nordeste” e “Impressões de S. Paulo”, trazendo os contrastes do abandono e do progresso entre essas regiões, o que acentuou ainda mais no imaginário popular o nordeste como o “outro” de São Paulo e de todo Centro-Sul por ele representado (2009, p. 55).

[...] Incontestavelmente do Sul do Brasil, isto é a região que vai da Bahia até o Rio Grande do Sul, apresenta um tal aspecto de progresso em sua vida material que forma um contraste doloroso com o abandono em que se encontra o Norte, com seus desertos, sua ignorância, sua falta de higiene, sua pobreza, seu servilismo (“O Bloco Político do Norte”, OESP, 3/9/1936, p. 4 *apud* JÚNIOR, 2009, p. 55).

A ideia de nordeste, para além das definições geográficas e administrativas, foi amplamente influenciada por essas construções no imaginário popular, não somente nos veículos de comunicação de massa, mas também na literatura e nas artes, nas quais se procurou delimitar identidades socioculturais resultantes de séculos de tradição patriarcal e rural da região (GODOY, 2013). Desse movimento intelectual e literário é possível citar as obras “Os Sertões” de Euclides da Cunha, “O Quinze” de Rachel de Queiroz, “Vidas Secas” de Graciliano Ramos, entre outros que tornaram a categoria Nordeste popular e reconhecida nas primeiras décadas do século XX.

Diante do que foi exposto até aqui, a presente pesquisa adota a ideia de que a política antecede o espaço, ou seja, as relações espaciais são fruto direto das relações políticas e seus discursos (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2009, p. 35). No caso em questão, a região Nordeste não é simplesmente um recorte geográfico, mas uma ideia política, econômica e cultural, construída especialmente a partir do chamado flagelo da seca, o “outro” da região concentrada e desenvolvida.

Em síntese, a divisão de um território em regiões diz respeito a relações de poder estabelecidas, bem como a identificação de um centro e periferias econômica e politicamente

dependentes desse espaço central. Assim é possível falar da “ideia” do que é o nordeste: para além de um território regional e geográfico delimitado é também – senão principalmente – tido como a imagem política e social do que seria o espaço atrasado, lento, dependente e subserviente do país.

Além disso, a noção de desenvolvimento restrita apenas aos fatores econômicos contribuiu para a permanência da condição de subdesenvolvimento legada à região nordeste do Brasil, ao passo que, no século XX, as principais tentativas estatais para remediá-la – que serão expostas a seguir – foram de caráter econômico principalmente.

Porém, pela perspectiva aqui adotada, o desenvolvimento não é alcançado somente pelos meios econômicos, mas também pela promoção de outras variáveis políticas e sociais. Assim, a desigualdade regional brasileira, que seria o desenvolvimento desigual apresentado entre as suas regiões, diz respeito não somente a disparidades de renda entre centro e periferias, mas também a disparidades relacionadas à qualidade de vida em seus diversos aspectos.

2.3 – As assimetrias inter-regionais brasileiras segundo Celso Furtado e outros autores

O economista Celso Furtado possui um lugar fundamental sobre as primeiras análises científicas que visavam compreender os problemas estruturais da região nordeste do Brasil e, compreendendo-os, propôs soluções práticas para superá-los. Enquanto as análises tradicionais acerca do desenvolvimento limitavam-se às problemáticas meramente econômicas, Furtado afirmou que a verdadeira crise do Nordeste era antes social, engendrada pela seca, que reverberava em outras nuances além das econômicas (FURTADO, 1997 *apud* JÚNIOR *et al*, 2005, p. 121)

Além disso, Furtado foi um dos grandes nomes da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) das Nações Unidas, sendo esta a única escola de pensamento econômico surgido no chamado Terceiro Mundo, a qual influenciou grande parte da produção de Furtado sobre a realidade mundial e também a brasileira.

O argumento central dessa escola é que existem relações hierárquicas entre países centrais e periféricos, permeadas por relações de trocas desiguais que abrem espaço para o subdesenvolvimento de países como o Brasil no âmbito internacional. Contudo, tal pensamento também é transposto para o ambiente doméstico dos países periféricos e, assim, o subdesenvolvimento do Nordeste pode ser interpretado como “função do desenvolvimento

dos estados do Centro-Sul. A concentração do dinamismo econômico nessa região reforçou a posição periférica do Nordeste” (GODOY, 2013, p. 73).

Segundo Furtado, a visão estrutural não pode prescindir de uma percepção do processo histórico para entender a realidade social (FURTADO, 1997 *apud* JÚNIOR *et al*, 2005, p. 119). Sendo assim, se a presente pesquisa traz as assimetrias inter-regionais brasileiras como problemática estrutural cujos efeitos persistem até o presente influenciando o surgimento do Consórcio Nordeste – objeto que será analisado posteriormente – e a ocorrência da paradiplomacia através do mesmo, convém expor sinteticamente o processo histórico que permeia tais assimetrias.

No livro *Formação econômica do Brasil*, Celso Furtado (2003) evidencia que o país já fora dividido de maneira assimétrica nas suas origens, na implantação do sistema de Sesmaria ainda no período colonial que, de um lado, concentrou uma pequena fração de grandes proprietários de terra e, em outro, a massa da população composta por povos indígenas, negros e despatriados europeus.

Nessa época, o que conhecemos hoje como nordeste foi palco das primeiras instalações produtivas-mercantis, que tinha como objetivo enriquecer o comércio português e não abastecer as populações locais. Em seguida, a ascensão da economia aurífera e cafeeira no Centro-Sul, somada a outros fatores históricos e sociais, já mostrava essa região como o centro do poder e da decisão que viria a estabelecer-se no decorrer das décadas seguintes (ARAÚJO, 2008, p. 56).

Nesse processo, a falta de inovação da produção acarretada pela carência de introjeção de novas tecnologias, somada à concentração de propriedade e renda, além da queda vertiginosa nos preços internacionais do açúcar, levaram ao definhamento do complexo econômico nordestino. Aqui ainda não se falava sobre uma economia nacional – também pelo fato de que a ideia de nação só fora incentivada no início do século XX como colocado anteriormente –, sendo o mercado desintegrado por economias regionalizadas.

Toda essa dinâmica, segundo Furtado (1997), foi comandada por agentes que tinham pouca preocupação com o avanço das forças produtivas e viam a produção dos variados insumos como meio de expandir seu capital com o mínimo de custo e o máximo de lucro, tudo isso ancorado no capital mercantil que foi um dos entraves para o desenvolvimento da região. As particularidades econômicas supracitadas são as bases do subdesenvolvimento nordestino lançadas ainda no período colonial e secularizadas pelas elites regionais no decorrer dos anos, com a soma da acumulação do capital às dificuldades da seca e do clima.

Isso porque Furtado associava a formação econômica do Nordeste no século XX aos efeitos de tal modelo colonial (GODOY, 2013).

Segundo Araújo (2008), tais fatos ocorridos na época colonial importam para compreender o Nordeste atual, pois muitos desses elementos persistem. Assim:

[...] não há dúvida que sobre a tutela do Estado e do capital produtivo industrial – notadamente centro-sulista – ocorreram mudanças substanciais em sua “base” produtiva, mas a estrutura de poder e propriedade, a concentração da renda, o autoritarismo político, etc. resistiram quase incólumes aos avanços econômicos, sociais e políticos alcançados pela sociedade brasileira no percurso do século XX. (ARAÚJO, 2008, p. 65)

Ainda segundo o autor, uma economia nacional somente veio a ser formada em meados da década de 1930, após as turbulências da formação da recente república, e sua inserção na economia internacional aconteceu reproduzindo e reforçando as diferenças socioeconômicas que se manifestavam desde a colônia (ARAÚJO, 2008, p. 55).

Nos anos de 1950, para mudar a realidade da estrutura econômica e social da região nordestina atuando sobre seus desequilíbrios, foram criados por parte do governo central dois importantes órgãos de análise e ação: o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), ambos com a atuação decisiva de Celso Furtado. É interessante notar que na época vigorava no Brasil a Constituição de 1946, que era relativamente descentralizadora, dando mais autonomia aos entes subnacionais na busca pelo desenvolvimento (FURTADO, 1997 *apud* JÚNIOR *et al*, 2005, p. 135).

A Sudene, de forma sintética, foi uma maneira da União intervir na região com “[...] a missão de contrapor à hegemonia do capital mercantil o capital industrial como mais um mecanismo de intervenção” sobre o subdesenvolvimento (ARAÚJO, 2008, p. 66). De acordo com Celso Furtado, foi um modelo adaptado do que a Itália tinha feito com sua região mais pobre, o *Mezzogiorno* (FURTADO, 1997 *apud* JÚNIOR *et al*, 2005, p. 127). Contudo, após o golpe militar de 1964, a perspectiva de incentivo ao desenvolvimento regional deixou de ser prioritária para o governo central, conduzindo gradativamente ao declínio de ações.

Junto a alguns programas e iniciativas dos governos subnacionais e financiamentos de outras instituições, até mesmo internacionais, a Sudene tinha o intuito de

[...] ampliar para essa região as condições instrumentais que dessem sustentação ao seu desenvolvimento. Tais instrumentos foram, preponderantemente, os incentivos fiscais e financeiros colocados em práticas pela instituição na região. Por esta via, a Sudene levava à região Nordeste a mola propulsora do desenvolvimento capitalista sem a qual não há acumulação: o dinheiro, na forma de financiamento. (ARAÚJO, 2008, p. 67).

Sobre o GTDN, este formulou um documento em 1959 intitulado “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, no qual conclui que o subdesenvolvimento da região é estrutural, resultado de problemas naturais como a seca e problemas políticos e econômicos que remontam à formação da sociedade no território. Como solução para isso, o GTDN propõe a industrialização autônoma, que foi colocada em prática com a Sudene.

Tal documento, além de trazer diretrizes, evidencia alguns pontos centrais para pensar a desigualdade regional brasileira. Tais pontos são enumerados de maneira resumida a seguir:

1) a diferença nos níveis de renda entre Nordeste e Centro-Sul é o mais grave problema a ser enfrentado pelo desenvolvimento brasileiro;

2) à época, o ritmo de crescimento da economia nordestina vinha sendo consideravelmente inferior à economia do Centro-Sul;

3) a falta de um entendimento adequado dos problemas gerados pelas disparidades regionais dos níveis de renda faz com que as próprias políticas para o desenvolvimento agravem o problema;

4) as relações do Nordeste para com o Centro-Sul caracterizam-se por um duplo fluxo de renda, sendo o setor privado operado como instrumento de transferência contra a região nordestina e o setor público no sentido favorável a mesma;

5) o desenvolvimento da economia nordestina, até o ano de 1959, foi mais impulsionado pelas exportações;

6) além das exportações, o setor público também seria o maior impulsionador da região, gastando ali mais do que arrecadaria;

7) a carga tributária do nordeste é maior do que o que se esperaria levando em consideração seu nível de renda;

8) além do aumento da exportação de produtos primários, o desenvolvimento somente viria pela diversificação da produção interna via industrialização;

9) sendo a agricultura e a pecuária as principais atividades, a seca constitui uma crise de produção mais grave que a típica crise da economia capitalista, gerando repercussões sociais mais profundas;

10) as medidas de curto e longo prazo no combate à seca de nada adiantaram para a resolução do problema; e finalmente,

11) o plano de ação se estruturaria resumidamente em torno da intensificação dos investimentos industriais para gerar autonomia e a transformação e elevação da produtividade

da economia do semi-árido a tornando resistente às secas (GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1959).

Certamente, nos dias atuais, o plano de ação do documento do GTDN tenderia a mudar e se adequar às novas realidades. Porém, o diagnóstico provavelmente permaneceria o mesmo, pois, segundo Furtado, o essencial dessa perspectiva é ver a seca como problema social e essa concepção não mudaria com o tempo (FURTADO, 1997 *apud* JÚNIOR *et al*, 2005, p. 122). Uma solução proposta desde os tempos imperiais e implementada nas últimas décadas para esse problema foi a conhecida obra de transposição das águas do Rio São Francisco para facilitar o abastecimento e irrigação de certas áreas da região. Contudo, o projeto foi interrompido, fazendo com que a seca siga sem solução ou tentativas práticas de solução.

Vale destacar que criar condições financeiras para a industrialização nordestina não foi o bastante, visto que a heterogênea realidade socioeconômica e os poucos atrativos técnicos dos nove estados da região exigiam uma distribuição coordenada dos recursos (ARAÚJO, 2009, p. 72). Assim, nota-se que a industrialização, tida como solução para a assimetria regional da qual a região era um alvo historicamente, tendeu a operar de forma assimétrica e desigual entre os próprios estados nordestinos. Em relação a isso, para Celso Furtado, não há uma sub-região do Nordeste que seja socialmente homogênea, sendo uma grande marca a diferenciação social (FURTADO, 1997).

Ainda sobre a industrialização, segundo Furtado, as relações estruturais fizeram com que a industrialização nordestina fosse “um prolongamento do desenvolvimento industrial do Centro-Sul, e só secundariamente uma resposta aos requerimentos da população local” (1981, p. 14). Para o autor, o trabalho a se realizar é de uma reconstrução estrutural com a ação deliberada do Estado.

Afinal, Araújo (2009, p. 75) ainda evidencia o papel das elites regionais na perpetuação do subdesenvolvimento da região, que permaneceu fechada nas suas antigas concepções que não cooperavam com a expansão do produto e sua diversificação, insistindo num caráter patrimonialista alheio a transformações, sendo essa estrutura agrária e de poder um dos principais entraves ao desenvolvimento da região. Junto a isso, segundo Furtado, os próprios políticos nordestinos faziam pressão contra as estruturas mais modernas que seriam criadas a partir da atuação da Sudene (FURTADO, 1997 *apud* JÚNIOR *et al*, 2005, p. 123)

Nos fins do século XX as desigualdades permaneciam. Além da queda do PIB, se percebia um deslocamento da atividade industrial para o Centro-Oeste com a criação de

Brasília, além da crescente concentração urbana no Sul e Sudeste. Com a redemocratização após a ditadura militar, o país vivenciava uma crise financeira no setor público, que fez com que as políticas regionais permanecessem esvaziadas (ARAÚJO, 2013, p.41 *apud* BRANDÃO, SIQUEIRA, 2013).

Após a redemocratização, em meados dos anos de 1990, ocorreu um esforço de retomada do planejamento e ações em relação a políticas regionais. Em 2003, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, concretiza-se tal esforço com o lançamento da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada somente em 2007, no segundo governo Lula, pelo Decreto de número 6.047/2007.

A primeira PNDR tinha por objetivos a redução das desigualdades regionais e a ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando especialmente nas áreas que menos interessavam aos agentes do mercado (RESENDE; MOREIRA; ALVES; NETO, 2015, p. 30). Os trabalhos desenvolvidos no âmbito da PNDR confirmaram o que Gilberto Freyre já atestava décadas antes em relação ao nordeste e que foi exposto no tópico anterior (FREYRE, 2013, p. 13), isto é, a região nordeste é composta de sub-regiões com realidades próprias e distintas. Assim, para também abranger essas porções não só no nordeste, mas também nas demais regiões, a PNDR adotou um modo de abordagem e atuação em múltiplas escalas, avançando em relação à visão que prevalecia, a qual resumia o problema regional brasileiro ao norte e nordeste (RESENDE; MOREIRA; ALVES; NETO, 2015, p. 30).

Nos primeiros anos do século XXI, o país ampliou significativamente as políticas públicas de transferência direta de renda, aumentando o poder de compra da parcela brasileira com menor poder aquisitivo. Esse novo padrão de crescimento, implantado especialmente no governo Lula, impactou positivamente as regiões norte e nordeste, as mais pobres (BRANDÃO, SIQUEIRA, 2013, p. 42). Essas ações, em especial o programa Bolsa Família, geraram forte impacto nos estados nordestinos que comportavam à época mais da metade da população pobre do país, em especial nas zonas rurais do semiárido.

Nesse período implantou-se uma mudança importante no pensamento acerca do desenvolvimento no Brasil: para solucionar as crises e as desigualdades, optou-se por priorizar políticas sociais, combinando-as somente depois com políticas econômicas. Enquanto anteriormente priorizava-se o lado da oferta, aqui a demanda foi colocada em foco, elevando-se o nível de renda das famílias pobres, o que trouxe efeitos regionais positivos (BRANDÃO, SIQUEIRA, 2013, p. 46). Retomando o pensamento de Celso Furtado, o qual

afirmou que a crise era social antes de ser econômica conforme citado anteriormente, essas políticas causaram efeitos ainda mais fortes no Nordeste quando associadas aos investimentos também incentivados nesse momento, especialmente em infraestrutura econômica e social.

Uma das promessas de campanha do ex-presidente Lula era reativar a Sudene, porém esta e outras iniciativas relacionadas diretamente às políticas regionais enfrentaram resistência no Congresso Nacional. Ainda assim, as políticas supracitadas, mesmo que não sendo estritamente regionais, geraram efeitos no desenvolvimento regional do norte e nordeste.

Segundo Monteiro Neto (2014), nesse período foram identificados três benefícios que não se viam antes: a expansão acelerada das economias das regiões, a redução das diferenças regionais nos PIBs e uma volta da função governamental na ativação no desenvolvimento regional. Assim, as “regiões periféricas do país também se notabilizaram por taxas de expansão de seus produtos mais aceleradas que as das regiões desenvolvidas, apontando para o robustecimento da trajetória de convergência regional de rendas” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 80).

Apesar de tais avanços, as desigualdades permanecem especialmente no âmbito social, com as taxas de analfabetismo e mortalidade infantil, por exemplo, se concentrando no norte e nordeste do país. As disparidades entre os centros urbanos e os rurais continuam, e a concentração industrial e econômica no Centro-Sul, embora atenuada, ainda é uma forte marca (BRANDÃO, SIQUEIRA, 2013, p. 50).

Em 2012, a PNDR foi reformulada, ampliando seus objetivos que agora envolviam também a valorização dos recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais, além de criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos, reduzindo desigualdades de oportunidades. Além disso, a PNDR II envolveu como princípios e diretrizes os vetores do desenvolvimento regional sustentável, que abrangiam a educação, a ciência e tecnologia, as redes de cidades e a sustentabilidade ambiental (RESENDE; MOREIRA; ALVES; NETO, 2015, p. 31). Aqui percebe-se também o avanço na ampliação da visão acerca do desenvolvimento de uma região, não mais determinando-o por fatores meramente produtivos e econômicos, mas lançando olhar também sobre as variáveis educacionais e ambientais.

Mais recentemente, no seu segundo ano de governo, em 2019, o presidente Jair Bolsonaro assinou o Decreto nº 9.810. para atualizar a PNDR II. Assim, foram colocados quatro novos objetivos prioritários: promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e equidade no acesso a oportunidades; consolidar uma rede policêntrica de cidades para a

desconcentração do desenvolvimento; estimular o aumento da competitividade regional; e fomentar agregação de valor e diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional.

Na ocasião da assinatura do decreto, Bolsonaro e seu ministro do Desenvolvimento Regional à época, Gustavo Canuto, afirmaram que a nova política tinha por objetivo promover a competitividade e ativar o crescimento com visão para a produção, e não para a assistência (EXAME, 2019). Tal afirmação deixou espaço para questionamentos acerca das políticas de assistência social empreendidas nas décadas anteriores em outros programas do governo federal em relação às regiões subdesenvolvidas, bem como dentro da própria PNDR, além de questionamentos acerca das poucas menções à sustentabilidade ambiental. Ainda em 2019, tal espaço pareceu ser ocupado pelo nascimento do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, uma aliança entre os nove estados da região cujo surgimento pode ser lido como uma contraposição política ao governo vigente e suas posições no âmbito do desenvolvimento.

Após retomar de maneira sintética todo esse processo histórico ressaltando apenas os pontos mais pertinentes à presente pesquisa, convém retornar à Furtado, quando este constata, na obra “O Brasil Pós-Milagre”, que o quadro estrutural das relações inter-regionais que emergiu da industrialização recente aprofunda a dependência do nordeste e as desigualdades regionais (FURTADO, 1981a, p. 125).

Isto posto, o autor argumenta que o desenvolvimento do Nordeste terá que ser inventado dentro da própria região a partir da realidade local e de um esforço regional (FURTADO, 1981a, p. 152). Muitos esforços foram registrados por parte dos estados nordestinos para contornar as consequências legadas pela desigualdade regional estrutural abordada por Furtado e outros autores, para além dos já evidenciados incentivos e ações do governo central. Contudo, o argumento central deste trabalho trata o surgimento do Consórcio Nordeste e sua paradiplomacia como exemplo de um esforço regional que suscita o desenvolvimento da região a partir da realidade local, conforme pronunciado por Furtado, argumento que será desenvolvido nos capítulos seguintes.

3 – AS ASSIMETRIAS REGIONAIS COMO PROPULSORAS DA PARADIPLOMACIA

Neste capítulo pretende-se discorrer sobre as relações existentes entre as desigualdades regionais de um país e a ocorrência da paradiplomacia por parte dos entes subnacionais para contorná-las, utilizando da literatura para embasar tal afirmação, bem como exemplos práticos encontrados no caso dos Estados Unidos e da Argentina. Posteriormente, o Consórcio Nordeste será apresentado em suas origens e no caráter da sua paradiplomacia, relacionando-o àquele esforço regional pronunciado por Furtado (1981) como uma alternativa para a região.

3.1 – O fenômeno da paradiplomacia e sua expressão no Brasil

Em meados dos anos 1970, num mundo permeado pelas agitações políticas da Guerra Fria, cresceram consideravelmente as análises feitas acerca das ligações entre os ambientes doméstico e internacional (FRÓIO, 2015, p. 28). James Rosenau. (1969, p. 45) foi um dos primeiros a levantar a ideia de que haveria uma mútua influência, isto é, uma confluência entre os sistemas doméstico e internacional.

Segundo o autor, as ligações existentes entre ambos os sistemas seriam qualquer comportamento que se origina num sistema e reverbera no outro. Apesar de não utilizar diretamente o termo “paradiplomacia” - que só veio a ser cunhado posteriormente - e nem discorrer sobre atividades internacionais desempenhadas por atores subnacionais, a obra de Rosenau (1969) é importante para tais temáticas, pois abre as portas para uma pertinente reflexão acerca das ligações entre o contexto interno e externo de um Estado, a partir da qual o debate sobre paradiplomacia foi posteriormente desenvolvido.

A paradiplomacia pode ser conceituada como o

Engajamento de governos não-centrais nas relações internacionais por meio do estabelecimento de contatos permanentes ou ad hoc com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o objetivo de promover temas socioeconômicos ou culturais, bem como quaisquer outras dimensões de suas competências constitucionais (CORNAGO, 2000 p. 2)

O conceito surgiu na literatura científica em meados dos anos de 1980, complementando as discussões sobre federalismo e política comparada e descrevendo basicamente as atividades internacionais de províncias canadenses e estados norte-americanos. O fenômeno pode ser ainda identificado por outras denominações como micro diplomacia, diplomacia federativa, diplomacia subestatal, diplomacia de múltiplas camadas, etc., sendo que todas se referem à atuação internacional do nível subnacional que é

distinta daquela atuação desempenhada pelo governo central¹ e sua diplomacia (LEQUESNE; PAQUIN, 2017, p. 188), pois esta é exclusiva do Estado nacional devido a sua soberania (BUENO, 2010).

Convém pontuar que, junto à paradiplomacia, se fortalece a ideia de internacionalização, termo que, aplicado à realidade doméstica de um Estado, pode significar por um lado os fluxos de bens, serviços e capital com o exterior e, por outro, a flexibilização ou facilitação do intercâmbio internacional que tais fluxos refletem (MILNER; KEOHANE, 1996, p. 3). Ainda que os autores não cite diretamente as ações paradiplomáticas na questão da internacionalização, o presente trabalho faz tal relação na medida em que a paradiplomacia está ligada ao que Duchacek (1990, p. 8) chama de internacionalização de questões domésticas e a internalização de problemas internacionais.

A internacionalização pode ser lida como uma dinâmica mais ampla dentro da qual existe uma variedade de atores domésticos envolvidos (como o setor privado e organizações) e, ainda que Milner e Keohane (1996) não o façam, é possível situar a paradiplomacia dentro de tal dinâmica, incluindo os estados federados e as cidades como atores relevantes, sendo também possível trazer o Consórcio Nordeste como um desses atores subnacionais que promovem a internacionalização de questões domésticas em busca de soluções.

Na literatura das relações internacionais, aqui citando até mesmo trabalhos como o de Milner e Keohane (1996) que tratam de processos de internacionalização, os governos subnacionais são frequentemente desconsiderados como atores. O que se apresenta é uma marginalização de tais entes, seja por meio das abordagens estadocêntricas dos teóricos realistas, seja por meio de uma negligência por parte de teóricos liberais e construtivistas (LEQUESNE; PAQUIN, 2017, p. 185). No entanto, a literatura contemporânea e a prática política atestam que as relações exteriores não são marcadas apenas por Estados e agentes não-estatais (como empresas, organizações e ONGs), mas atores subnacionais (estados,

¹ É necessário pontuar que existe uma ampla discussão acerca da legalidade e constitucionalidade da paradiplomacia diante da soberania dos Estados Nacionais e suas respectivas Constituições, especialmente no que tange ao sistema federal, o compartilhamento de poderes e distribuição de competências. Num Estado federal, como o Brasil e outras democracias ocidentais, o poder é dividido entre o governo central e os não centrais, designando alguns poderes como sendo de competência exclusiva do governo central, sendo tal distribuição prevista na Constituição do país (LEQUESNE; PAQUIN, 2017, p. 193). Um desses poderes é o de estabelecer relações internacionais. Contudo, as diferentes constituições prevêm diferentes graus e formas de distribuição desse poder como, por exemplo, a Constituição da Bélgica, que permite que suas regiões e comunidades se tornem verdadeiros atores internacionais, incluindo até mesmo representação no exterior (2017, p.194), diferente do caso da Constituição brasileira será exposto mais adiante no presente capítulo.

idades, províncias, etc.) têm feito parte dessas relações² de forma cada vez mais relevante (BUENO, 2010, p. 21).

A internacionalização, que no presente trabalho se relaciona à paradiplomacia, afeta as oportunidades e restrições enfrentadas pelos atores sociais e econômicos e, portanto, afeta também suas escolhas políticas. Ainda é relevante pontuar dois indicadores dos quais depende a dinâmica da internacionalização no âmbito doméstico de um país: as preferências políticas dos atores e a criação de coalizões, bem como as próprias políticas nacionais e suas instituições políticas (MILNER; KEOHANE, 1996, p. 5).

Sendo assim, ao tratar dos estados federados e do Consórcio Nordeste enquanto atores domésticos, circunscritos na temática do presente trabalho, é possível observar que as políticas nacionais para o desenvolvimento regional e as preferências políticas que, relacionadas ao contexto histórico e ao atual, perpassam o consorciamento dos estados nordestinos, são pontos relevantes e até mesmo centrais para se pensar a internacionalização da região.

Além disso, os autores colocam que o impacto da internacionalização sobre as preferências dos atores é mediado por fatores políticos domésticos e experiências históricas diversas (1996, p. 10), o que pode ser lido para os fins do presente trabalho como as assimetrias regionais histórico-estruturais brasileiras já evidenciadas no capítulo anterior. Ainda nesse sentido, a internacionalização auxiliaria a abrir o “espaço político” (*political space*) necessário para que líderes promovam reformas políticas domésticas (1996, p. 256), o que pode ser relacionado com a hipótese central do presente trabalho: a paradiplomacia promovida pelo Consórcio Nordeste é um meio através do qual os estados da região e seus líderes contornariam a desigualdade regional brasileira e seus efeitos, ou seja, a paradiplomacia pode abrir um espaço político para que os efeitos da assimetria regional histórica sejam alterados ou minimamente reduzidos.

De volta à exposição sobre os antecedentes históricos do fenômeno da paradiplomacia, além do estreitamento de distâncias entre os âmbitos doméstico e internacional, em meados dos anos de 1970 e 80 observou-se outra obra já citada na introdução do presente trabalho e que trata do estreitamento também da interdependência entre os países: *Power and Interdependence*, de Keohane e Nye (1977). Nela, os autores trazem o conceito de “interdependência complexa” que, segundo Silva (2010, p. 25), iria influenciar “[...] a maior

² É válido pontuar que a expressão “relações exteriores” é utilizada para diferenciar as ações dos atores subnacionais daquelas que o conceito de “política externa” abrange e que seriam de domínio exclusivo do Estado e de sua soberania (BUENO, 2010, p. 23).

parte dos estudos sobre o contexto dentro do qual se dava o ativismo internacional dos governos subnacionais.”.

Ainda segundo Milner e Keohane (1996), a internacionalização citada anteriormente seria um dos efeitos da interdependência complexa no âmbito doméstico dos Estados (1996, p. 7). Isto posto, foi em tal contexto histórico de interdependência que “[...] o sistema internacional passou a ser percebido como um importante instrumento para o aprimoramento das políticas públicas subnacionais” (BARROS, 2021, p. 76), o que fez com que a paradiplomacia fosse encarada como um meio para tal aprimoramento.

No mundo globalizado envolto pela Interdependência Complexa entre os diversos atores, observam-se movimentos proporcionados pela abertura de múltiplos canais que não mais acontecem apenas nas burocracias estatais, mas trazem relevância também para os atores não estatais, o que diz respeito, entre outros, aos entes subnacionais (OLIVEIRA; LUVIZOTTO, 2011). Segundo Silva (2010, p. 28), o processo de envolvimento dos entes subnacionais nas relações internacionais, chamado de paradiplomacia, integra o fenômeno da globalização supracitado, acarretando a expansão global dos fluxos paradiplomáticos.

De maneira geral, cidades e estados federativos, ao empreenderem ações internacionais, têm como objetivos buscar no exterior instrumentos que elevem suas capacidades de dar respostas às questões locais, bem como aproveitarem oportunidades de investimento, intercâmbio e cooperação para promover o desenvolvimento local não somente econômico, mas abrangendo especialmente as áreas da educação, saúde, esporte, turismo e cultura (BUENO, 2010).

Nesse sentido, ainda é possível diferenciar tipos de paradiplomacia, como: paradiplomacia governatorial, que seria conduzida pelos chefes do Executivo de um governo subnacional (BUENO, 2010, p. 349); paradiplomacia econômica, que compreende as atividades voltadas ao ganho econômico (BUENO, 2010, p. 349); paradiplomacia regional, que compreende as atividades transfronteiriças de governos subnacionais (AGUIRRE, 1999, p.189); paradiplomacia transregional, que abrange os contatos realizados por governos subnacionais que não são geograficamente vizinhos mas seus Estados podem o ser (AGUIRRE, 1999, p.189-190); protodiplomacia, que compreende os contatos com o exterior por parte de governos subnacionais com o objetivo de criar um estado soberano (AGUIRRE, 1999, p.190); e a paradiplomacia global³.

³ Compreende os contatos políticos com nações distantes que levam governos não-centrais a terem ou manterem contato tanto com centros comerciais, industriais ou culturais em outros continentes, quanto com os diversos níveis de governo ou agências de nações estrangeiras (DUCHACEK, 1986, pp. 246-247).

De acordo com a análise de Oliveira e Luvizotto (2011, p. 08) sobre a obra de Keohane e Nye (1977), é notável que duas características principais da Interdependência Complexa – sendo elas os múltiplos canais que conectam as sociedades e as agendas das relações interestatais permeadas por questões sem hierarquias predefinidas - explicam “[...] o porquê das agendas políticas internacional e doméstica se confundirem, pondo fim à hierarquia de assuntos, transformando totalmente a formação das agendas globais e domésticas.”.

Assim, como consequência, observa-se não só mudanças nos processos decisórios dos países ou na forma como se dá a cooperação a nível internacional, mas também é possível perceber que essas mudanças representam um desafio às tradicionais noções de soberania e legitimidade do Estado que vê seu poder diminuído pela expansão de forças transnacionais (OLIVEIRA; LUVIZOTTO, 2011, p. 9).

Diante do sobredito, é possível inferir que tal desafio às noções tradicionais de soberania e poder estatal abre espaço para o que Soldatos (1990, p. 34, tradução nossa) chamou de uma crise no “nível do processo sistêmico do Estado nação e seu desempenho na política externa” o que gera, como uma forma de remediar a crise, o fenômeno das “muitas vozes” em política externa, chamado de segmentação.

Em suma, tal segmentação, vista no surgimento de diferentes atores ou diferentes vozes para tratar de problemáticas referentes à política externa, geraria também uma segmentação de políticas e ações, sendo que o envolvimento direto das unidades federativas nos assuntos de política externa levaria a uma diferenciação de percepções sobre o interesse doméstico e a realidade internacional. Ademais, além de tomar a interdependência citada anteriormente como uma das motivações externas para a ocorrência da paradiplomacia nas federações, Soldatos (1990, p. 48) traz como motivações domésticas as segmentações: a segmentação territorial, que diz respeito ao envolvimento de vários níveis de governo (federal, federativo e municipal) na área das relações exteriores; e a segmentação funcional, que diz respeito aos diferentes departamentos e agências envolvidos nas relações exteriores dentro de um mesmo nível de governo.

O processo de segmentação territorial da política externa abrangeria o processo de atuação paradiplomática e pode compreender quatro níveis diferentes: o da segmentação objetiva, que envolve a variedade de características que diferenciam as unidades territoriais (como situação geográfica, linguística, cultural e até econômica); segmentação perceptiva, que se refere a diferenciação de percepções, atitudes e conceitos de interesse das elites e

populações daquela unidade; segmentação de políticas, que seria um resultado das segmentações anteriores, tratando das diferentes posições nas políticas e relações exteriores; e a segmentação de atores, resultado de um efeito cascata das segmentações anteriores, e se refere ao envolvimento de diferentes atores nas relações exteriores, notadamente as unidades federativas, levando até mesmo a uma diferenciação de visões acerca do interesse doméstico e da realidade internacional. (SOLDATOS, 1990, p. 36).

O processo de segmentação territorial diz respeito à discordância das ações de política externa levadas pelo governo central permeada por questões ideológicas ou até por um desencantamento para com a política externa do governo federal em termos processuais ou substantivos, trazendo até mesmo a ideia da incapacidade do governo federal de ser eficaz na promoção dos interesses subnacionais. Diante de tal incapacidade, o envolvimento dos entes subnacionais nas relações exteriores se torna algo pragmático (SOLDATOS, 1990, p. 41).

Esse ponto converge de maneira direta com as declarações dos governadores nordestinos que permearam o surgimento do Consórcio Nordeste em 2019, num claro movimento de discordância e atrito para com as ações (ou inações) do governo de Jair Bolsonaro (JUNQUEIRA; ALVES; SANTOS; 2021, p. 180). Além disso, durante os momentos mais críticos da pandemia de COVID-19 em 2020, o Consórcio manifestou sérias críticas às declarações do presidente, bem como à sua falta de medidas efetivas no âmbito da saúde pública, chegando até mesmo dialogar com o governo chinês a possibilidade de colaboração por meio do envio de materiais e equipamentos médicos (JUNQUEIRA; ALVES; SANTOS; 2021, p. 182), sendo esta uma ação paradiplomática.

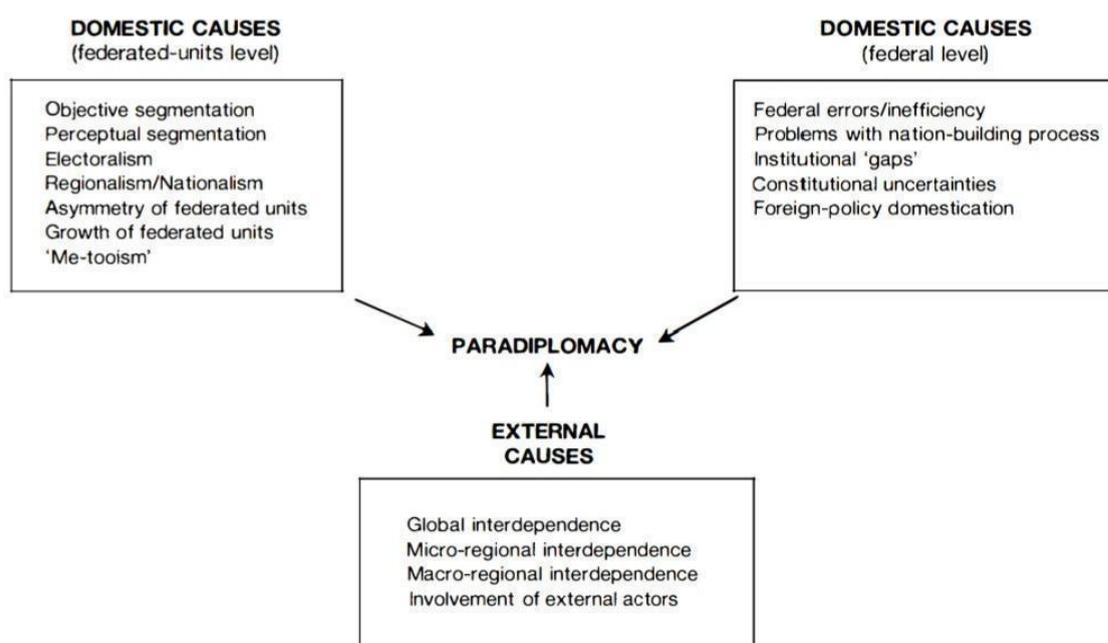
Um outro exemplo ainda mais claro de tal movimento de discordância das ações políticas e posições ideológicas do governo central foi a fala do então governador da Bahia, Rui Costa, presidente do Consórcio Nordeste em 2019, quando afirmou que as declarações do presidente Bolsonaro na condução das relações exteriores do Brasil iriam trazer efeitos desastrosos para o país (MARREIROS; COSTA, G1, 2019).

No caso específico da presente pesquisa, é válido observar como as distintas segmentações territoriais podem ser vistas no caso do nordeste brasileiro. A segmentação objetiva, notadamente, é percebida na variedade geográfica, linguística e cultural presente na região que a distingue das demais, percebida até mesmo nas suas estruturas econômicas e na maneira como se estabeleceram historicamente. A segmentação perceptiva é manifestada nas diferentes visões e percepções acerca da realidade não só por parte da população nordestina, mas também de suas elites.

Ambas as segmentações podem ser percebidas no decorrer do Capítulo 1, no qual são evidenciados os variados elementos que compõem a ideia de nordeste e que o diferenciam, não só na visão da sua população, mas também no olhar das demais regiões do país. Tais segmentações culminaram nas segmentações de políticas e de atores, que seriam o envolvimento dos estados nordestinos nas relações exteriores através de ações paradiplomáticas isoladas ou em conjunto através do Consórcio Nordeste.

Em síntese, esses elementos seriam intensificados em caso de assimetria entre as unidades da federação, pois algumas delas veriam a política externa “[...] como produto das elites dominantes situadas em uma ou mais unidades federadas demograficamente, economicamente ou administrativamente poderosas” (SOLDATOS, 1990, p. 46, tradução nossa). Assim, se pode fazer uma ligação direta com a realidade das assimetrias regionais brasileiras, um dos principais elementos do argumento aqui desenvolvido, e cuja relação com a paradiplomacia será aprofundada no tópico seguinte. Todos os elementos até aqui citados como motivadores e determinantes para a ocorrência da paradiplomacia podem ser sintetizados no seguinte esquema de Panayotis Soldatos (1990, p. 45), cabendo salientar o regionalismo e as assimetrias regionais (temáticas tratadas no capítulo anterior) como algumas das principais causas domésticas:

FIGURA 3 - Fundamentos domésticos e externos à paradiplomacia, segundo Soldatos



É necessário pontuar que Soldatos (1990) traz outros diversos determinantes domésticos e externos para a ocorrência da paradiplomacia além da interdependência, do regionalismo e das assimetrias regionais, como é possível observar no esquema acima. Porém, no presente capítulo, foram desenvolvidas somente aquelas motivações que contribuem para o argumento central, cabendo somente citar as demais no esquema apresentado.

Outrossim, ao dirigir-se de forma específica para o caso brasileiro, é possível acrescentar como uma motivação interna para a ocorrência da paradiplomacia o contexto de redemocratização nos anos 1980 “que resultou em transformações no sistema político e na transferência de competências para os governos estaduais e municipais” (FRÓIO, 2015, p. 25).

Novamente segundo Fróio (2015), mesmo que a Constituição Brasileira de 1988 não tenha abarcado as ações paradiplomáticas, ainda concentrando as relações internacionais brasileiras no poder executivo, desde então, os “entes federados têm desenvolvido diversas ações internacionais (Memorando de Entendimento, Acordo de Irmanamento, Acordos de Cooperação)” (2015, p. 26) por meio da atuação em suas áreas de competência e também utilizando suas garantias constitucionais para suas atividades de âmbito internacional.

No Brasil identificam-se ações paradiplomáticas desde a República Velha, período entre os anos 1889 e 1930, sendo que a disseminação sobre o conceito se deu junto com a intensificação das atividades paradiplomáticas a partir dos anos de 1980 (PRADO, 2018), motivados pela redemocratização citada anteriormente e consequente espaço dado para os entes federados.

Sobre esse período, é interessante destacar aqui a fala de Fernando Henrique Cardoso no ano de 1993, quando estava à frente do Ministério das Relações Exteriores, ao colocar em pauta o “monopólio declinante do Estado em política externa”, evidenciando o “despertar do interesse de novos atores nos assuntos internacionais, como a sociedade civil e as unidades da federação” (MRE, 1993, p. 39).

Ainda segundo a autora, a forma como esses entes empreenderam a paradiplomacia nesse período foi por meio “da participação em convênios, acordos bilaterais, acordos de cooperação com agências internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)” (PRADO, 2018, p. 142). Até o presente momento, com a diversificação das ações paradiplomáticas para além das citadas, a paradiplomacia no Brasil é marcada pela variedade, pois, segundo Prado, cada região considera necessidades específicas para o estabelecimento de suas prioridades.

Apesar de iniciar-se no país através dos estados, com o passar dos anos identificou-se uma preponderância das cidades, tanto na prática quanto nos estudos sobre o tema (BRIGAGÃO, 2005). Isso se deve especialmente a questões de um menor grau de autonomia e estruturas burocráticas mais complexas dos estados em comparação aos municípios, visto que os governos estaduais possuem estruturas mais semelhantes ao governo central, e assim possuem margem de autonomia mais restrita (SALOMÓN, 2011). Ao notar tal característica da paradiplomacia brasileira, percebe-se o caráter inédito do Consórcio Nordeste, objeto de estudo deste trabalho, que faz com que as ações paradiplomáticas sejam conduzidas por nove estados da federação em conjunto, trazendo destaque para a paradiplomacia dos estados.

Ademais, no caso brasileiro é notável que o fenômeno da paradiplomacia apresentou um grande crescimento durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no qual se registrou a criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), subordinada à Assessoria para a Cooperação Internacional Federativa (Acif) (MIYASHIRO, 2013, p. 33).

Na maioria dos casos, a paradiplomacia no Brasil se concentra em “questões de low politics (promoção comercial, intercâmbio cultural, turismo, convênios tecnológicos, cooperação técnica, investimentos)” (PRADO, 2018, p. 143), como já evidenciado na introdução do presente trabalho. Ao tratar de tais questões, a paradiplomacia seria complementar e harmoniosa para com a diplomacia oficial empreendida pelo governo federal, o que não trouxe muitos pontos de tensão entre governo central e unidades subnacionais no decorrer da história da paradiplomacia no país. (BARROS, 2021, p. 89). Retomando o debate sobre a segmentação de atores, esta também gera uma segmentação de políticas e ações nas relações exteriores do país, que podem ser levadas em harmonia com o governo central ou em conflito com o mesmo por questões ideológicas ou pragmáticas.

O presente trabalho se limita a tais ações paradiplomáticas conflituosas para com o governo central, concentrando-se no caso do nordeste do Brasil, região que apresentou investidas na área internacional que entraram em atrito com o governo central durante o governo de Jair Bolsonaro (2018-2022) por diferentes questões, entre elas algumas que convergem com o pensamento de Michelmann e Soldatos (1990, p. 41-46), como a desconfiança na agenda e nos procedimentos de política externa do país, diferentes percepções acerca da realidade do sistema e a necessidade de remediar situações ocasionadas pela ineficiência federal. Além de reagirem a tal momento atual, a presente pesquisa caracteriza tais ações como uma reação à estrutura histórica de desigualdades regionais brasileiras, sendo este o maior foco aqui desenvolvido.

Segundo Barros (2021, p. 78), “a assimetria entre os entes federados, apontada de forma geral como propulsor da paradiplomacia⁴, é parte da dinâmica do fenômeno no caso brasileiro”. Tal assimetria, aqui trazida como a desigualdade regional histórica brasileira, é entendida como um dos eixos que influenciam a paradiplomacia através do Consórcio Nordeste, sendo o outro eixo o caráter político de resistência para com o governo de Jair Bolsonaro já exposto em momentos anteriores deste capítulo, induzido pela crise econômica e política do país que forçou tal saída conjunta das lideranças regionais, “potencializadas por interesses de bloco político-partidário em oposição ao governo central” (CLEMENTINO, 2019, p. 170).

3.2 – A paradiplomacia e as assimetrias regionais na literatura

Antes de relacionar diretamente as assimetrias regionais à ocorrência da paradiplomacia, se faz necessário trazer a questão das divisões administrativas que variam entre os Estados, o que influi diretamente no conceito de região em um país comparado a outro. Essa variedade interfere na maneira como a literatura pode ser compreendida e trazida para debate. Nesse contexto, Rieger e Brum afirmam que “há uma certa metamorfose no significado do termo ‘região’ [...], o que induz a discussão não só sobre a natureza do conceito, mas sobre o objeto a ser estudado” (2020, p. 57). Por isso, convém fazer um breve sobrevoosobre tal questão antes de desenvolver o presente tópico.

Todo país é dividido em unidades menores para fins de governo. Tal divisão administrativa ou divisão subnacional é influenciada por questões históricas, geográficas e pelo sistema de governo, levando especialmente em consideração aqui o sistema federalista⁵. Cada entidade subnacional fruto dessa divisão possui sua forma de governo, ainda que dependente do governo central ou federal daquele país. Os nomes das divisões administrativas

⁴ As assimetrias regionais são apontadas diretamente como elemento propulsor da paradiplomacia por Soldatos (1990), Kuznetsov (2015) e SCHIAVON (2019).

⁵ Segundo Abrucio, “a Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Distingue-se, assim, do modelo clássico de nação, o chamado Estado unitário. Neste último, o Governo Central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal” (ABRUCIO, 2007, p. 1-2). Assim, o Estado federal trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (2007, p. 2)

variam entre os países e geralmente comportam subdivisões menores, também com distintas nomenclaturas.

Assim, para melhor visualização, é possível falar de divisões subnacionais ou principais, que dizem respeito às maiores unidades administrativas (no caso brasileiro compreenderia os estados federativos) e divisões secundárias, que corresponderiam às menores unidades administrativas (no caso brasileiro, seriam os municípios). Nesse caso, a região teria apenas a finalidade de agregar tais divisões e facilitar a organização de dados estatísticos, bem como facilitar a observação de semelhanças diversas (LUIGI, 2004, p. 3).

Para ilustrar ainda mais a diversidade de nomenclaturas dadas às divisões administrativas dos países, convém citar alguns exemplos: a divisão subnacional ou principal é chamada de província na Argentina, departamento na Bolívia, região na França e distrito em Portugal. Já a divisão secundária é chamada de província da Bolívia, de departamento na Argentina e comuna na Bélgica (LUIGI, 2004, p. 4).

Em suma, a bibliografia já citada até aqui e a que será trazida para o debate a seguir tem a tendência de se referir a regiões que correspondem, em sua maioria, ao que no caso brasileiro seriam os estados ou os municípios. Porém, evidenciados os elementos que caracterizam uma região nesses casos, entende-se que tais características podem favorecer a análise da região nordeste brasileira haja vista os fortes elementos que a distinguem já evidenciados no Capítulo 1.

Contudo, é válido ainda observar que, ao referir-se a regiões que correspondem a estados e cidades no caso brasileiro, a bibliografia pressupõe a existência de estruturas institucionais e administrativas de governo em tais regiões, o que não existiria no caso do nordeste brasileiro. Ainda assim, ao pensar em estruturas institucionais de articulação, o Consórcio Nordeste pode ser lido como tal, já que une sob uma mesma estrutura organizacional os nove estados da região, com base em valores e objetivos comuns. Todavia, tais diferenças em relação ao termo e à prática servem para evidenciar a especificidade do caso brasileiro no que tange à importância política da região neste território, exercendo um papel de articulação política comparado ao que é desempenhado por estados e municípios em outros países.

Ao apresentar a dificuldade conceitual da aplicação do termo “região” na literatura da paradiplomacia, convém partir da reflexão de Kuznetsov (2015, p. 21) sobre as diferentes percepções acerca do termo. Para o autor, é possível estabelecer uma pirâmide de três níveis com essas distintas percepções sobre região: no primeiro nível, o conceito remete às

chamadas meta-entidades geográficas – como América Latina, Ásia e América do Norte. No segundo nível o termo se refere a territórios unidos por suas características históricas, culturais, geográficas e linguísticas – como o Leste Europeu e o Oriente Médio. No terceiro nível, o termo alude à unidade administrativa de um Estado, como Bavária na Alemanha, Alberta no Canadá ou mesmo São Paulo no Brasil. É nesse terceiro nível que é possível encontrar os atores subnacionais da paradiplomacia, isto é, estados e cidades, bem como o sentido do termo região na maior parte da literatura sobre paradiplomacia conforme evidenciado nos parágrafos anteriores. Contudo, ainda para o autor, tais níveis não são estáticos e seu número pode ser ultrapassado a depender do objetivo estudado.

Para o presente trabalho, tais níveis são levados em consideração junto a um novo nível proposto por Rieger e Brum (2020, p. 56), no qual se encontram as “novas regionalidades ou expressões regionais”, que abrangem atores do nível regional e local do território de um Estado. Para os fins do argumento aqui desenvolvido, o termo “região” será transposto para este quarto nível, se referindo à região nordeste do Brasil, organizada sob o aparato institucional do Consórcio Nordeste.

FIGURA 4 - Pirâmide de três níveis e as novas regionalidades



FONTE: Rieger e Brum (2020, p. 155) a partir de Kuznetsov (2015)

Isto posto, cabe discorrer sobre as ligações entre a ocorrência da paradiplomacia e as assimetrias regionais na literatura. Partindo das relações entre governo central e regiões subdesenvolvidas dentro de um país, Keating (2001) reafirma o ponto já exposto de que a

globalização diluiu a distinção entre assuntos domésticos e exteriores. O autor ainda enfatiza o papel das políticas regionais dos anos de 1960 e 70, nas quais as regiões subdesenvolvidas do interior de diversos países se beneficiaram de investimentos realizados em seu favor (KEATING, 2001, p. 53). Ao relacionar tal afirmação ao Brasil, esse período corresponde ao momento de criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no final dos anos de 1950 e início dos anos 60.

Porém, diante da intensificação da globalização nas décadas seguintes, o que se apresentou foi uma ênfase maior dos governos na competitividade nacional, investindo menos no estabelecimento de um equilíbrio regional entre suas unidades administrativas e deixando este vazio para ser preenchido pelos governos subestatais. Tal declínio da função mediadora do Estado expôs ainda mais as regiões aos efeitos da economia global e as forçou a buscar oportunidades para atuar dentro dela (KEATING, 2001, p. 53). Assim, a paradiplomacia é identificada como uma das alternativas das regiões para ocupar tal vazio deixado pelo Estado.

Hooghe et al. (2010) ainda afirmam que tais pressões políticas das décadas de 1960 e 70 geraram pressões funcionais que resultaram na expansão das políticas de bem-estar, microeconômicas, ambientais, educacionais, etc., o que desencadeou um empoderamento no nível regional. Tal empoderamento foi manifestado através de uma maior desconcentração do governo central em algumas áreas políticas. Nesse momento, ocorreu a evolução das regiões, passando de meros espaços dedicados ao planejamento espacial do país para sub-sistemas políticos. Ou seja, essa seria a mudança do caráter de meros espaços para atores políticos (TATHAM, 2018, p. 280).

Nesse contexto, a dinâmica centro-periferia estaria significativamente em jogo dentro dos países, especialmente aqueles marcados com diversidades culturais, históricas e socioeconômicas (TATHAM, 2018, p. 279), como o Brasil. Segundo o autor, nesse contexto a mobilização externa das regiões seria uma consequência, determinada pelos seguintes pontos: 1) o ambiente institucional da região; 2) a distinção histórica, identitária e cultural da região dentro do Estado; 3) discordâncias político-partidárias; 4) o peso demográfico e o nível de desenvolvimento econômico da região e 5) uma variedade de fatores do nível político que podem explicar a diversidade de atividades paradiplomáticas.

Somado a esses cinco determinantes, a mobilização de uma região no meio internacional pode ser impulsionada pelo chamado “efeito de comunidade” (*Community effect*), que seria a maneira pela qual a identidade, a cultura e o próprio sentimento de

comunidade agiriam como gatilho para a mobilização além das fronteiras do Estado (HOOGHE; MARKS, 2016). Apesar de os autores se referirem à região como cidade e estado em casos estrangeiros, mais uma vez salienta-se que tais características, inclusive o “efeito de comunidade”, podem ser transpostos para a análise do caso da região nordeste brasileira na medida em que o conjunto de estados que a compõe nutre identidades culturais e históricas que servem como aglutinador em torno da região, distinguindo-a das demais.

Nesse sentido, na medida em que interesses da região que são distintos dos interesses do Estado ou de outras regiões são negligenciados, marginalizados ou excluídos, a mobilização internacional através da paradiplomacia torna-se uma alternativa viável para salvaguardar tais interesses (TATHAM, 2018, p. 285). Sobre os argumentos supracitados, Marks et al. (1996) ainda os reforça quando afirmam que a distinção regional pode agir como fonte de atrito entre as regiões e os governos nacionais levando, assim, à mobilização subnacional.

Segundo Nielsen and Salk (1998, p. 244), regiões que são geograficamente grandes comparadas às demais que compõem o Estado podem ser mais propensas a construir um interesse coletivo e o perseguir dentro do contexto nacional, o que poderia ainda transbordar para uma busca dos interesses coletivos também no âmbito internacional. No caso brasileiro, tal constatação encaixa-se na região nordeste que, junto ao norte, são as maiores regiões do país e ambas, em 2019, firmaram esforços de atuação coletiva: o Consórcio Nordeste e o Consórcio Interestadual da Amazônia Legal.

Contudo, ainda no que tange aos fatores que influenciam a mobilização internacional, Tatham (2018) afirma que regiões com baixos níveis de desenvolvimento econômico não priorizam atividades externas, como ocorre nas regiões de maior desenvolvimento econômico (2018, p. 287).

Tal ideia é fortalecida pela afirmação de Kuznetsov ao dizer que a desproporção em termos econômicos num Estado conduz as regiões mais desenvolvidas a encontrar novos meios de crescimento adicional para além do Estado (2015, p. 106). É possível confirmar tal afirmação em parte pois, no caso central da presente pesquisa, argumenta-se que a condição de subdesenvolvimento, ainda que não torne a mobilização internacional prioritária, influencia sua ocorrência diretamente.

Sobre isso, Fróio (2015) afirma que a assimetria regional existente pode contribuir para que os menos favorecidos pela política externa nacional busquem uma atuação internacional direta. Ainda que os casos mais avançados de paradiplomacia se concentrem nas

áreas mais desenvolvidas, devido às melhores condições e meios para empreender tais investidas, a autora complementa ainda que

os entes federativos mais desenvolvidos seriam motivados a fazerem relações internacionais devido às suas melhores condições internas enquanto os menos desenvolvidos atuariam externamente, entre outros motivos, devido ao fato de não conseguirem ter seus objetivos atendidos por meio dos mecanismos oferecidos pelo governo central. (FRÓIO, 2015, p. 67)

Por sua vez, Rodrigues (2004, p. 70), afirma que “a situação do estado na federação brasileira, aí incluídos os desequilíbrios regionais existentes ou potenciais, constituem poderosa força a impulsionar os estados para relações externas”. A ideia pode ser ainda corroborada por Gomes Filho (2011, p. 231) quando atesta que a motivação econômica, ao mobilizar as unidades subnacionais, se vincula à aceleração do desenvolvimento regional.

Uma outra motivação para a ocorrência da paradiplomacia associando-a às assimetrias regionais envolve a questão da multiplicidade de interesses que ecoa entre as diferentes regiões, o que nem sempre é abarcado pela política externa nacional. Em outras palavras, a diversidade regional dificulta a construção de um interesse nacional no âmbito da política externa que contemple simetricamente todas as regiões do país. Segundo Fróio, nesse caso, a paradiplomacia seria encarada como um caminho alternativo para que os governos não-centrais simplifiquem a participação em matérias de política externa e tenham seus interesses específicos contemplados (2015, p. 24).

No sentido da política externa, é válida a citação sobre os impactos da integração regional – aquela empreendida no âmbito das regiões formadas por países dentro do sistema internacional, com vistas a favorecer o desenvolvimento – na economia política do interior do país, mais especificamente entre suas regiões. Segundo Medeiros (2006, p. 64), o processo de integração regional via Mercosul não beneficiou as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. Assim, para o autor, seria observável que as políticas públicas de caráter internacional não responderiam aos interesses da periferia, verificando-se a hegemonia de uma integração negativa baseada somente na supressão de obstáculos e não na criação de meios e mecanismos institucionais.

Sobre o caso brasileiro, no que tange às principais motivações para a paradiplomacia, Schiavon (2019) coloca a assimetria entre as unidades federativas e a regionalização entre as razões mais relevantes (2019, p. 69). A esses fatores, se pode somar as ineficiências das políticas dos governos centrais e as forças de afirmação cultural e identitária (BUENO, 2010, p. 43).

Sobre o argumento central do presente trabalho, é significativo citar Bueno (2010, p. 57) quando este evidencia que “a esfera global pode ser utilizada por um determinado governo ou conjunto de governos de uma região subnacional para corrigir assimetrias no nível de desenvolvimento econômico de sua região em relação a outras regiões do mesmo país”. Posto isso, é possível reafirmar que o conjunto de governos estaduais que formam o Consórcio Nordeste utilizam a esfera global como meio para corrigir assimetrias no nível do desenvolvimento econômico da região nordeste em relação às demais regiões do país, especialmente aquelas tidas como mais desenvolvidas.

Para fortalecer ainda mais as ideias desenvolvidas no presente capítulo, a menção de exemplos práticos além do caso brasileiro pode ser pertinente para demonstrar que as assimetrias regionais no interior de um país propulsionam a ocorrência da paradiplomacia especialmente por parte das regiões periféricas. Assim, se evidencia que as desigualdades regionais não constroem as investidas internacionais dos entes subdesenvolvidos mas, pelo contrário, as incentivam. No seguinte subtópico serão apresentados brevemente os casos da paradiplomacia estadunidense e argentina, bem como suas ligações com as assimetrias regionais internas. Devido à novidade do tema da paradiplomacia das regiões – enquanto conjunto administrativo e geográfico de estados subnacionais – não foram encontrados muitos exemplos práticos na pesquisa bibliográfica feita para o presente trabalho, além dos que serão citados a seguir. Contudo, convém abordá-los ainda que brevemente para que seja ilustrada a influência direta das assimetrias regionais na ocorrência da paradiplomacia em outros casos além do brasileiro.

3.3 – A paradiplomacia estadunidense e argentina: a internacionalização como saída para as regiões subdesenvolvidas

Os Estados Unidos são um país desenvolvido e uma potência global que, na seara paradiplomática, são conhecidos pelas antigas manifestações do fenômeno, bem como pelo grau de autonomia dado a suas unidades. Sua política externa envolve diversas agências e departamentos governamentais e alguns de seus estados investem na abertura de escritórios no exterior, bem como no frequente envio de governadores para missões internacionais (MACMILLAN, 2010, p. 5 e 10).

Para além das divergências com o caso brasileiro – que envolvem não somente aspectos históricos, mas econômicos e políticos – as semelhanças consistem especialmente nos meios utilizados pelas regiões mais pobres de ambos os países para a internacionalização.

A região nordeste do Brasil e a região sul dos Estados Unidos utilizaram táticas similares para abrir seus territórios à forma de internacionalização mais incipiente que é a atração e abertura ao investimento estrangeiro.

Tais táticas foram empreendidas na venda de suas vantagens comparativas para empresas estrangeiras através da mão de obra barata e políticas anti-trabalhistas. Esse seria um mecanismo utilizado por tais regiões pobres e atrasadas, nas quais o custo trabalhista é consideravelmente menor que nas áreas mais ricas e desenvolvidas do país (TENDLER, 2002, p. 7).

Em ambas as regiões, consideradas atrasadas, as guerras fiscais também são uma marca comum. Tais guerras se referem à competição entre os estados para trazer empresas estrangeiras para suas áreas, fazendo com que essa internacionalização local relacionada à atração de investimentos e empresas estrangeiras contribua para o desenvolvimento econômico e a consequente superação da condição de atraso.

Tanto no nordeste brasileiro quanto no sul estadunidense as guerras fiscais e a condição de atraso, em parte, se relacionam à redução do emprego e declínio da agricultura como motor das regiões. Em ambos os casos, o que aconteceu foi a localização de fábricas em áreas rurais sem experiência industrial e com mão de obra não qualificada de trabalhadores rurais (TENDLER, 2002, p. 10), ações executadas pelos governos centrais dos respectivos países que acabaram por minar o desenvolvimento econômico nas regiões.

Segundo Bueno (2010, p. 57), tal situação ilustra como a paradiplomacia de alguns estados do sul dos Estados Unidos e de estados do nordeste do Brasil, além de diversos outros fatores, é motivada por assimetrias regionais, recorrendo à internacionalização como um meio para corrigi-las. Especificamente sobre o Brasil, segundo Montero (2000), tais conflitos fiscais foram gerados pela crise fiscal dos anos de 1980, quando ainda persistiam as disparidades entre as regiões do país. Nesse contexto da redemocratização, emergiram elites subnacionais proeminentes que intensificaram ainda mais a descentralização da autoridade fiscal em favor dos entes subnacionais (MONTERO, 2000, p. 63), o que facilitou transformar o âmbito fiscal dos estados como importante zona de internacionalização.

Segundo Clementino (2019, p. 167), a criação do Consórcio Nordeste gerou a expectativa de mudança de tal cultura política predatória, superando as disputas por investimentos entre os estados que levava à guerra fiscal.

Por outro lado, a Argentina é um dos maiores modelos quando se trata de paradiplomacia. Mesmo sendo uma república federativa com elementos parecidos com o

Brasil, no país, as ações paradiplomáticas são institucionalizadas, sendo que a Reforma Constitucional de 1994 passou a delegar direitos às províncias para atuarem no âmbito internacional, fazendo com que elas fossem capazes de firmar até mesmo convênios internacionais, ao contrário do Brasil. Esse contexto de normatização e legitimação é singular em todo o mundo, havendo um grande ativismo internacional dos entes subnacionais, alguns dos quais estabelecem não somente acordos com o exterior, mas têm escritórios de representação em outros países (ISER, 2013, p. 34).

Contudo, segundo Kugelmas e Branco (2005), a forte concentração de fatores produtivos em uma região limitada do país e a concentração populacional acentuada em algumas regiões em detrimento de outras, têm perturbado o equilíbrio entre os entes subnacionais e o poder central na Argentina. Tal situação, além da instabilidade política, cria uma assimetria entre as províncias que concede vantagens comparativas no ambiente externo a algumas regiões em detrimento de outras.

Cabe aqui citar a região noroeste da Argentina, conhecida como NOA, que abarca as províncias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero e Tucumán. Essa seria a região mais historicamente integrada por razões não somente geográficas, mas econômicas e culturais. Além disso, se distingue por seu comportamento político diante dos crescentes desequilíbrios regionais (BAZÁN, 1992), investindo na integração sul-americana e sua paradiplomacia, através do ZICOSUL⁶, para contornar o subdesenvolvimento interno. As investidas da NOA em busca do desenvolvimento são imagem da necessidade que existe entre os países latino-americanos de solucionar as assimetrias entre centro e periferia (SAFAROV, 2019, p. 283). Nesse sentido, a região NOA assemelha-se à região nordeste brasileira não só em relação a sua distinção histórica, cultural e econômica em relação às demais regiões, mas porque tal distinção situa-se entre as assimetrias regionais e produtivas do país, forçando ambas as regiões a buscar no meio internacional alternativas para tais realidades domésticas.

Finalmente, após os exemplos trazidos, evidencia-se que a globalização permitiu novas formas de adesão dos atores subnacionais à cena internacional e, assim, consórcios e agremiações entre cidades, por exemplo, poderiam refundar paradigmas associados às políticas públicas pela proposta de redes de ações paradiplomáticas (RIEGER; BRUM, 2019, p. 156). O presente trabalho entende que tal afirmação é válida não somente para cidades, mas principalmente para os estados, inserindo aqui a realidade do Consórcio Nordeste.

⁶ Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul. É um espaço político surgido em 1997 que reúne regiões subnacionais de sete países sul-americanos (Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru, Brasil e Bolívia) e que tem por objetivo gerar estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento dessas regiões também através do incremento de intercâmbios comerciais entre as regiões, e delas para com o continente asiático.

4 - A PARADIPLOMACIA NO CONSÓRCIO NORDESTE

Guimarães Neto (1997) traz uma importante contribuição para a abordagem da paradiplomacia como elo para o desenvolvimento econômico de regiões periféricas de um país, sendo a interligação econômica regional um fator essencial e a integração política o elemento mais importante. Tal integração pode se transformar em vínculos que se traduzem em ações conjuntas (RIEGER; BRUM, 2020, p. 64), o que é visto notadamente no Consórcio Nordeste.

Este capítulo visa unir ao exemplo prático do Consórcio tudo o que foi exposto nos capítulos anteriores, desde a noção alternativa à noção tradicional do conceito de desenvolvimento – visto no consórcio sob a égide do desenvolvimento sustentável –, até a importância da ideia do que é a região nordeste como fator aglutinador dos nove estados da região, pontos abordados no primeiro capítulo junto ao histórico das assimetrias regionais brasileiras e as políticas implementadas no decorrer dos anos para remediá-las.

Nesse contexto de soluções para as assimetrias regionais, a paradiplomacia pode ser tomada como uma via rumo ao desenvolvimento regional, driblando assimetrias históricas persistentes como evidenciado no Capítulo 2. Assim, como já dito anteriormente, tomando como máxima a afirmação de Celso Furtado (1981a) de que o desenvolvimento do Nordeste terá que ser inventado na própria região a partir da realidade local e de um esforço regional (FURTADO, 1981a, p. 152), a presente pesquisa tem na paradiplomacia empreendida pelo Consórcio Nordeste uma imagem concreta de tal afirmação, sendo o Consórcio visto como um esforço instituído dentro da própria região a partir das realidades locais que busca uma via alternativa através da qual os estados nordestinos podem se desenvolver.

Somado a isso, o consórcio chama atenção, no seu recente relatório de atividades, por sua clara proposta de se posicionar diante de movimentos ditos hegemônicos e dominantes que são entendidos neste trabalho não só como o contexto político brasileiro contemporâneo, mas também como a estrutura histórica de desigualdades regionais no país:

Enquanto instrumento de gestão coletiva, o Consórcio tornou-se um eficiente espaço de convergências, permitindo a cooperação internacional; facilitando a formação de redes; (...); transferindo o conhecimento e tecnologias em políticas públicas de um governo estadual para outros e, importante no momento histórico, fazendo a

contraposição a movimentos hegemônicos⁷, como em relação ao governo central. (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022, p. 14)

Dessa maneira, no presente capítulo serão expostas as origens do consórcio e será feito um sobrevoo sobre as principais ações paradiplomáticas empreendidas pelo mesmo. Devido à atualidade dos acontecimentos e do objeto analisado, a literatura ainda é bastante escassa. Destacamos o artigo de Maria Clementino (2019) a respeito do surgimento do Consórcio e algumas nuances que o permeiam, além de documentos do próprio Consórcio e notícias de veículos de comunicação.

Além disso, este capítulo traz uma reflexão acerca do caráter da paradiplomacia do Consórcio, a caracterizando-a como periférica – utilizando termo cunhado por Batista (2019; 2022), fazendo também referência a Furtado (1981) e o debate centro-periferia que permeia as assimetrias regionais brasileiras – e de resistência, haja vista também o contexto atual de atritos com o governo central, fazendo referência ao termo cunhado por Barros (2021).

4.1 - As origens e a relevância do Consórcio Nordeste

Desde 2005, os governadores da região nordeste do Brasil se reúnem anualmente no chamado Fórum dos Governadores do Nordeste para discutir ações de desenvolvimento para cada estado, além da promoção de um desenvolvimento integrado da região, debatendo ações e políticas para facilitar a articulação regional.

Seguida a tal iniciativa, em 2015, ocorreu outra marcante manifestação de uma articulação dos governadores nordestinos, apresentando um repúdio ao impeachment da então presidente Dilma Rousseff. Nessa ocasião, o Fórum passou a ser visto como mecanismo de articulação e de posicionamento político (ROSSI; SILVA, 2020, p. 2). Assim, é perceptível que os governadores nordestinos já se articulavam há anos em tal arranjo institucional de gestão pública que, em 2019, amadureceu no Consórcio Nordeste (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021, p. 8).

O Consórcio é um instrumento de gestão pública ancorado na Lei nº 11.107 de 2005, que possibilitou a existência de pactos territoriais no Brasil que facilitem as relações

⁷ O uso do termo “hegemonia” no relatório do consórcio abre espaço para diversos questionamentos, tanto quanto ao sentido do conceito aplicado a este caso, tanto quanto a escolha do mesmo para caracterizar as relações conflituosas nas quais o Consórcio nasce. Sinteticamente, a hegemonia seria a capacidade de direção e domínio da classe dominante, a partir da qual ela obtém o consenso ou a passividade da maioria da população diante das metas impostas à vida social e política do país (BOBBIO, 1998, p. 579-580). Nesse sentido, é possível inferir que o termo foi utilizado no trecho do relatório aqui citado visando referir-se às forças dominantes que acentuam a condição de subdesenvolvimento e dependência da região nordeste. Tais forças podem ser identificadas, tanto no decorrer do relatório quanto do presente projeto, como o governo federal atual e circunstâncias histórico-estruturais de desigualdades regionais.

intergovernamentais (CLEMENTINO, 2019). Tal instrumento ainda é previsto no artigo 241 da Constituição Federal de 1988:

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 (BRASIL, CRFB, 1988).

O consórcio público é uma pessoa jurídica criada por lei que tem por objetivo executar a gestão associada de políticas públicas entre os entes consorciados, possuindo a natureza jurídica de autarquia, oferecendo meios de minimizar burocracias entre os governos, além de facilitar seu envolvimento com a sociedade civil (CLEMENTINO, 2019, p. 166).

No Brasil, os consórcios intergovernamentais estão embasados no princípio da subsidiariedade⁸ que garante uma partilha de responsabilidades entre o poder público e outros setores sociais, como por exemplo as autarquias, recusando assim o monopólio da Administração Federal na busca do interesse público, concretizando também o princípio da participação democrática (TORRES, 2001, p. 35).

Nesse sentido, o Consórcio Nordeste se destaca entre os demais em dois pontos. Além do contexto político específico no qual surge, é o primeiro no país formado somente por estados federados, enquanto que a tendência é o consorciamento entre municípios com a participação de um ente federal ou da própria União. Ademais, a maioria dos consórcios públicos brasileiros trata somente de um tema, lidando com um setor ou problema específico como educação, saúde ou segurança (CLEMENTINO, 2019, p. 166 e 168), enquanto que o Consórcio Nordeste possui quinze câmaras temáticas, abrangendo diversos temas desde a infraestrutura até o meio ambiente.⁹ Essa abrangência concretiza ainda mais a ideia de uma cultura política de cooperação entre os estados (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021, p. 9). Somado a isso, dentro da própria literatura da paradiplomacia, as incursões internacionais dos estados federados feitas de forma consorciada também pode ser considerado algo incomum.

Quanto ao contexto político que permeia o seu surgimento, este também contribui com os pontos supracitados para caracterizar sua relevância e seu ineditismo. Nessas circunstâncias, desde sua criação em 2019, é possível observar relações conflituosas entre Jair

⁸ “[...] a subsidiariedade foi oportunamente acolhida pelo direito público como princípio diretor de um sistema ideal de distribuição de competências entre a comunidade maior e a comunidade menor, pelo qual os poderes devem ser exercidos de forma mais próxima possível do cidadão, só devendo as instâncias superiores intervir em nome da eficácia e da necessidade” (TORRES, 2001, p.34).

⁹ Foram “dez temas rascunhados como prioritários e já anunciados na reunião de governadores em São Luis do Maranhão – economia de recursos, cooperação, vender mais, articulação política, atração de investimentos, intercâmbios administrativos, projetos conjuntos, troca de tecnologia e conhecimento, criação de fundos, e parques e polos tecnológicos” (CLEMENTINO, 2019, p. 170).

Bolsonaro e o Consórcio, como em junho de 2019, quando “o Presidente afirmou que os governadores pretendiam ‘separar e dividir o Nordeste do Brasil’ (ALEGRETTI, 2019; SANTANA, 2019), em clara crítica ao Consórcio recém criado.

Naquele momento, o presidente do Consórcio e Governador da Bahia, Rui Costa, respondeu à acusação num tom de crítica à política externa levada pelo governo de Jair Bolsonaro. Segundo o governador, as declarações de Bolsonaro “na condução das relações exteriores do país iriam trazer efeitos desastrosos para o comércio brasileiro” (MARREIROS; COSTA, 2019).

Em suma, “[...] é perceptível que o Consórcio Nordeste se expressa em desconformidades e contraposições em relação ao governo federal e suas posições tomadas no âmbito da política externa” (JUNQUEIRA; ALVES; SANTOS, 2021, p. 180), seja em relação às declarações sobre políticas ambientais ou a política externa brasileira, por exemplo, seja em relação às discordâncias com o que ocorre no âmbito doméstico, como a reforma tributária e a condução da crise sanitária ocasionada pela COVID-19 (JUNQUEIRA; ALVES; SANTOS, 2021).

Segundo Clementino (2019, p. 168), os diversos atritos entre os governadores nordestinos e o governo federal tendem a fortalecer a iniciativa do Consórcio como um pacto político territorial, levando em conta também o alinhamento político-partidário entre os nove governadores que intensificou o tom de crítica da região Nordeste diante do contexto nacional que, em 2019, era envolvido pelo debate sobre as reformas tributária e política.

Com a pandemia da COVID-19 em 2020, os atritos se intensificaram, ganhando contornos políticos ainda mais patentes, ao ponto dos estados nordestinos buscarem na captação de recursos e na cooperação internacional meios de driblar a inércia federal diante da urgência de obtenção de equipamentos hospitalares e, posteriormente, na compra de vacinas. Assim, “[...] as tensões se intensificaram com a pandemia de COVID-19, em virtude da falta de coordenação do Governo Federal e a postura negacionista adotada pelo Presidente.” (ARAÚJO; SILVA, 2020, p. 6).

É interessante notar que, a par dos objetivos do Consórcio estarem em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste apresentado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), um órgão ligado ao governo federal, aconteceu uma ausência de sintonia entre a Sudene e os interesses políticos e ideológicos do Presidente da República Jair Bolsonaro (CLEMENTINO, 2019).

Tal ausência se soma às práticas neoliberais dos anos de 1990 que esvaziaram os investimentos públicos nas regiões, um movimento que, embora atenuado pela conjuntura socioeconômica favorável do início dos anos 2000 fomentada pelas políticas sociais e de distribuição de renda (CLEMENTINO, 2019, p. 169), retorna no governo Bolsonaro com a tendência de diminuição da presença do Estado na economia e cortes de gastos, no que Clementino (2019, p. 170) chama de uma “inflexão ultraliberal”.

Sobre o efêmero momento socioeconomicamente favorável citado, mesmo provocando a dinamização das economias locais das regiões periféricas, elevando o emprego e diminuindo as desigualdades, ele não foi capaz de mudar a condição estrutural de assimetrias regionais do país. O Consórcio, em suas iniciativas para inserir o Nordeste no cenário nacional e global, surge como um meio de mitigar a herança do passado, o passivo social do Brasil para com o Nordeste (CLEMENTINO, 2019, p. 170 e 171).

Assim, ainda segundo Clementino (2019, p. 170)., a iniciativa dos governadores nordestinos também expressa a dificuldade de estabelecer um projeto para a região, ancorando a existência do Consórcio nas seguintes premissas: a identidade regional solidamente construída; os interesses político-partidários dos governadores em oposição ao governo central potencializados pela crise política e econômica; o discurso técnico resguardado pela Sudene e pelo Banco do Nordeste; um fundo constitucional que objetiva a promoção do desenvolvimento; e as lideranças políticas bem articuladas, antes no Fórum dos governadores e agora no Consórcio.

Somado a isso, o Consórcio traz uma nova abordagem mais ampla e inclusiva acerca do desenvolvimento, o chamado desenvolvimento sustentável, que traz um foco na inovação, no conhecimento e na sustentabilidade, ao contrário daquela visão tradicional anteriormente questionada cujo foco era a geração de riquezas *per si* e a industrialização. Sobre isso, no Estatuto do Consórcio consta que

O CONSÓRCIO NORDESTE tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável na sua área de atuação. [...]. Para fins do caput entende-se por desenvolvimento sustentável o que promova o bem-estar de forma socialmente justa e ecologicamente equilibrada, nos termos do Contrato de Consórcio (BAHIA, 2019a, p. 3)

Além disso, segundo seu recente Relatório de Atividades, o Consórcio se tornou um instrumento de gestão coletiva e um “eficiente espaço de convergências, permitindo a cooperação internacional” (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021, p. 13), o que contribui com sua missão de articular um projeto estratégico para a região Nordeste que leva ao seu

desenvolvimento sustentável e conduz ao combate às desigualdades (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021, p. 14).

Em seu aparato organizacional, por contar com entes federativos autônomos entre si, o Consórcio possui uma estrutura que preza pela construção de consensos em torno da atuação conjunta, respeitando a autonomia federativa de cada estado. Possui uma Assembleia Geral como órgão deliberativo máximo formada pelos nove governadores da região e uma presidência cujo ocupante é um dos governadores, sendo um cargo rotativo que muda anualmente. Ademais, conta com o Conselho de Administração, sendo esta a instância deliberativa com competências delegadas pela Assembleia Geral, formado pelo Secretário Executivo e dois representantes indicados pelos estados. Além disso, a estrutura conta com uma assessoria jurídica, um chefe de gabinete, cinco subsecretários e a diretoria administrativa e financeira. O esquema a seguir demonstra visualmente essa estrutura:

FIGURA 5 - Estrutura de governança colegiada do CN

GOVERNANÇA



FONTE: Site do Consórcio Nordeste (2022).

Tal organização colegiada demonstra o grau de estruturação da autarquia enquanto instituição. Isso revela um arranjo sistematizado que gera uma capacidade de governança entendida como processo institucional e organizacional de construção de uma estratégia que

compatibiliza os interesses dos diferentes estados consorciados (CLEMENTINO, 2019, p. 170).

Em seu Protocolo de Intenções, o Consórcio registra que a autarquia busca propiciar a melhor compreensão e encaminhamento das necessidades e das agendas políticas dos estados, o fortalecimento das capacidades dos entes consorciados, a ampliação das redes colaborativas entre os estados, a promoção da inovação e do acesso a informações compartilhadas entre os entes, sendo assim um catalisador para o estabelecimento de parcerias (BAHIA, 2019b, p. 3), tudo isso para uma melhor coordenação da atração de investimentos nacionais e estrangeiros, pois seu foco seria essencialmente estimular o desenvolvimento regional e o desempenho internacional da região em meio a tensões com o governo federal (JUNQUEIRA; ARAUJO; SILVA, 2022, p. 10).

4.2 - As ações de paradiplomacia empreendidas pelo Consórcio Nordeste

Em seu Estatuto, no título I das disposições gerais, o Consórcio prevê claramente a paradiplomacia como um dos meios para atingir o objetivo principal do desenvolvimento sustentável da região. Em seu segundo capítulo, que trata sobre os objetivos, finalidades e princípios da autarquia, no Artigo 10º, o documento prevê a elaboração de planos, projetos e programas para a “obtenção de recursos estaduais, federais e internacionais” (BAHIA, 2019a, p. 3). Além disso, no título IV sobre a gestão econômica e financeira, em seu terceiro capítulo, o documento prevê no Artigo 66º que o Consórcio fica autorizado “a celebrar convênios com entidades governamentais ou privadas, nacionais ou estrangeiras” (BAHIA, 2019a, p. 22).

Somado a isso, a atuação paradiplomática da autarquia abrange os variados temas que compõem seus objetivos. No Protocolo de Intenções, no capítulo 3 e na cláusula 9º, o documento prevê que o Consórcio poderá desenvolver na área da infraestrutura “projetos de integração para a região e sua inserção nacional e global” (BAHIA, 2019b, p. 7), e na área da exploração mineral responsável e sustentável consolidará a região num mercado internacionalmente conectado, além da elaboração de políticas que promovam o desenvolvimento científico e tecnológico da região com sua inserção em redes globais. Já na área dos direitos humanos e da assistência social, o documento prevê “a articulação e as ações conjuntas junto às Cortes Internacionais de Direitos Humanos” (BAHIA, 2019b, p.8).

Desde sua fundação, o Consórcio vem buscando pôr em prática tais investidas internacionais previstas em seus documentos oficiais. Sobre isso, segundo Rui Costa, primeiro presidente do Consórcio, desde o início a autarquia buscou promover “articulações

facilitadoras da gestão pública: compras coletivas; financiamento cooperado; atuação no campo da paradiplomacia e compartilhamento das boas práticas” (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021, p. 22).

Segundo o Relatório de Atividades do Consórcio entre 2019-2021, as ações de paradiplomacia na região são, na maioria das vezes, desempenhadas diretamente pelos estados, mas diante de uma decisão conjunta o Consórcio entra para contribuir com o assessoramento, a articulação de pautas e a busca de parceiros (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021, p. 24), como a viagens feitas à França, Itália e Alemanha em novembro de 2019 para apresentar as oportunidades de investimentos na região. A viagem oficial do Consórcio visitou empresários e órgãos de governos europeus para ampliar o fluxo de negócios entre a região e a Europa. Estiveram presentes, além de assessores, os próprios governadores nordestinos.¹⁰

Na França, os governadores se reuniram com o empresariado francês e com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) para debater o financiamento de projetos de desenvolvimento por linhas de crédito nas áreas da agricultura familiar e de sustentabilidade. O ponto alto da viagem, porém, foi o encontro com o ministro de Relações Exteriores da França, Jean-Yves Le Drian, e com a secretária de Estado do Ministério de Transição Ecológica e Solidária, Brune Poirson.

Tais encontros tiveram o objetivo de discutir as possibilidades de parcerias entre a França e a região Nordeste do Brasil nas áreas de saúde e agricultura familiar. Como fruto, foi assinada uma carta de intenção que prevê cooperação entre a França e o Nordeste nas áreas de “proteção da biodiversidade e ecoturismo; agrossilvicultura; gestão do lixo; água e saneamento; cidade sustentável e mobilidade sustentável. As formas de cooperação podem incluir a troca de tecnologias e experiências” (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021, p. 25 e 26). Em 2021, representantes da AFD e da Embaixada da França no Brasil estiveram em Recife para pôr em prática projetos vinculados à carta assinada em 2019.

Na viagem à Itália ainda em 2019, os governadores nordestinos se reuniram com o empresariado italiano em evento realizado pela Confederação Geral da Indústria Italiana (Conndústria), para tratar da ampliação dos fluxos de negócios e investimento em áreas diversas. Ainda no país, os governadores se encontraram com representantes do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), um organismo que já é parceiro da

¹⁰ Os governadores eram Rui Costa (Bahia), Renan Filho (Alagoas), Camilo Santana (Ceará), João Azevedo (Paraíba), Paulo Câmara (Pernambuco), Wellington Dias (Piauí), Fátima Bezerra (Rio Grande do Norte), assim como o vice-governador Carlos Brandão (Maranhão). O governador de Sergipe foi representado pelo superintendente de Parcerias Público-Privadas, Oliveira Júnior (2021, p. 24).

região em projetos de agricultura familiar e sustentabilidade. Além disso, os gestores nordestinos também se reuniram com o ministro italiano de Economia e Finanças, Roberto Gualtieri, e com a vice-ministra de Negócios Estrangeiros e Cooperação Internacional, Marina Sereni. Nos encontros foram debatidos projetos na área de infraestrutura urbana, e até mesmo a criação de uma mesa de trabalho entre Itália e Nordeste para aprofundar temas da área (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021, p. 27).

Na Alemanha, os governadores participaram de um encontro com o empresariado alemão num evento organizado pela Associação das Câmaras Alemãs de Comércio e Indústria, além de também encontrarem representantes dos Ministérios da Economia, da Educação e da Cooperação e Desenvolvimento da Alemanha, com o mesmo intuito de apresentar o Consórcio e oferecer projetos para aumentar os fluxos de negócio e investimentos. Na viagem ainda encontraram o diretor de Cooperação Internacional em Educação e Pesquisa, Frithjof Maennel, para solicitar uma articulação entre a Alemanha e a região que favoreça o intercâmbio de estudantes do Ensino Médio aumentando assim os números da internacionalização da educação na região, ainda propondo financiamentos para o segmento da pesquisa no Nordeste (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021, p. 28).

No ano de 2020, o Consórcio teve suas atividades dificultadas pela pandemia de COVID-19, porém esta também foi ocasião para as investidas paradiplomáticas da autarquia. Segundo o Relatório, com o decreto de estado de calamidade pública, o Consórcio assumiu a articulação política perante o Governo Federal e o Congresso Nacional para implementação de medidas de enfrentamento da pandemia (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021, p. 32).

Nesse contexto, foi criado o Comitê Científico do Consórcio Nordeste (C4NE), um grupo com a responsabilidade de reunir informações e compartilhar conhecimentos, orientando os estados no combate à pandemia e para o monitoramento de dados sobre a doença na região. Além do comitê, estabeleceram o Projeto Mandacaru, uma plataforma voluntária de colaboração científica para combater a desinformação, e o aplicativo “Monitora Covid-19” disponível para todo o país como uma forma de disseminar informações, formas de prevenção e dados confiáveis (JUNQUEIRA; ARAUJO; SILVA, 2022, p. 18).

Diante da gestão lenta e por vezes negacionista da crise de saúde pública por parte do Governo Federal e do chefe do Executivo, o Consórcio se organizou para a realização da compra de equipamentos médicos como máscaras de proteção e respiradores, porém a compra não chegou a ser concretizada pois o contrato teve de ser rescindido (BAHIA, 2020). Ainda em meio à crise e à desinformação, os governadores nordestinos se posicionaram diante das

afirmações xenofóbicas do Deputado Eduardo Bolsonaro em relação à China, quando o mesmo responsabilizou o país pela disseminação do vírus (G1, 2020). Desde então, as transações comerciais entre os estados do Consórcio e a China se intensificaram (MELLO, 2019).

Nesse momento, através de um ofício enviado ao embaixador da China no Brasil, o presidente do Consórcio à época, Rui Costa, solicitou ao governo chinês “[...] a possibilidade de seu apoio e sua colaboração por meio do envio de materiais médicos, de insumos e de equipamentos [...]” (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020), procurando assim manter boas relações com o governo chinês ao contrário das posições das autoridades do governo brasileiro.

Em 2021, o Consórcio procurou formalizar a compra de 37 milhões de doses da vacina Sputnik V da Rússia, buscando ainda manter um diálogo com o Ministério da Saúde para que as vacinas integrassem o Plano Nacional de Imunização (PNI) e assim fossem distribuídas para todo o país (RAMOS, 2021). Porém, a importação foi indeferida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Contudo, é preciso enfatizar que junto ao diálogo para importar as doses da vacina russa em 2021, a ação do governador maranhense Flávio Dino em 2020 foi a mais emblemática manifestação de paradiplomacia – e de atrito direto com o governo federal – durante a pandemia.

O governador do Maranhão protagonizou uma operação que muitos veículos de comunicação classificaram como cinematográfica, devido a toda estratégia utilizada no transporte de equipamentos hospitalares importados do exterior, de modo que contornasse a “pirataria moderna” por parte de países como EUA e Alemanha que, em meio ao desespero da pandemia, confiscavam as cargas hospitalares que passavam em seus territórios (ALVARENGA *et. al.*, 2020). Além de tal pirataria, o governo maranhense também driblou a burocracia federal brasileira para realizar a importação: a compra foi realizada sem o licenciamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e sem a autorização da inspetoria da Receita Federal (ALVARENGA *et al.*, 2020).

Toda essa atuação do Consórcio e de seus estados-membros durante a pandemia fez com que a paradiplomacia empreendida nesse período fosse identificada como “anti-negacionista” (JUNQUEIRA; ARAUJO; SILVA, 2022, p. 20) ao ir de encontro às diversas posições do governo de Jair Bolsonaro não somente durante a pandemia com o descrédito à ciência, mas em momentos anteriores com discursos que envolvem a negação das mudanças climáticas e do aquecimento global, e até mesmo a repulsão ao multilateralismo

(2022, p. 21). Ao ir de encontro a tais posicionamentos, os estados nordestinos consorciados empreenderam ações de paradiplomacia não somente na tentativa de importação de equipamentos médicos e vacinas, mas no estabelecimento de parcerias com organismos multilaterais e um maior envolvimento na agenda de combate às mudanças climáticas, como a Carta Nordeste pela Ação Climática lançada em 2021.

Com o abrandamento da pandemia, o Consórcio prosseguiu com sua atuação no cenário internacional. Firmou com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) um acordo de colaboração técnica que possibilitará a captação de recursos para as cooperativas de agricultura familiar da região nordeste, além de estabelecer um outro acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que prevê a monetização de ativos ambientais (2021, p. 37-38). Além disso, ainda em 2021, o Consórcio renovou seu acordo de cooperação com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) e a Embaixada da França no Brasil.

Também no mesmo ano, o Consórcio e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) consolidaram uma parceria para garantir a segurança alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade na região, na qual está sendo elaborado um cartão alimentação para garantir a provisão de alimentos. Uma experiência-piloto do projeto já foi iniciada em municípios de Pernambuco e Maranhão (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021, p. 59). Na área da tecnologia, o Consórcio iniciou tratativas com o BID e a empresa transnacional estadunidense *Cisco Systems* para elaboração de um estudo e análise da conectividade e da cobertura de internet na região (2021, p. 61).

Segundo o Relatório, de 2021 para 2022 o Consórcio aguarda somente a autorização da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para assinar parceria institucional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que visa fortalecer institucionalmente o Consórcio, fortalecendo as capacidades dos governos estaduais na gestão de projetos (2021, p. 104). Junto a essa parceria, o Consórcio articula um grande investimento no Programa Plantando Resiliência Climática no Semiárido Nordestino com a participação do FIDA, do *Green Climate Fund* e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2021, p. 104).

Mais recentemente, em setembro de 2022, foi assinado um memorando de entendimento entre o Consórcio Nordeste e a entidade chinesa “B&R Instituto Internacional de Inovação de Equipamentos Agrícolas e Agricultura Inteligente”, que é uma plataforma de cooperação e inovação internacional sob liderança da Universidade Agrícola da China e da

Associação de Fabricantes de Máquinas Agrícolas da China (BRASIL DE FATO, 2022). As conversas entre o organismo chinês e o Consórcio para firmar a parceria contaram com a participação da Associação Internacional para a Cooperação Popular (AICP), entidade criada por movimentos populares latinos, asiáticos e africanos para potencializar as trocas tecnológicas para a agroecologia e a melhoria das condições da classe trabalhadora desses países.

Segundo Luiz Zarref, pesquisador da AICP, boa parte do campesinato brasileiro não tem um maquinário de qualidade em sua produção. Além disso, a desigualdade regional brasileira torna a realidade mais difícil para os agricultores nordestinos: enquanto no Sul do país 44% dos pequenos produtores possui máquinas agrícolas, no Nordeste, região que concentra mais da metade dos agricultores do Brasil, somente 1,5% deles conta com maquinário apropriado, sendo que muitos seguem trabalhando manualmente (BRASIL DE FATO, 2022). É interessante notar que a agricultura familiar é um dos eixos prioritários do Consórcio, que estabeleceu programas e projetos sobre o tema com a dedicação de uma câmara temática só para o assunto.

4.3 - Uma paradiplomacia de resistência e periférica

Após evidenciar o contexto contemporâneo e histórico no qual a paradiplomacia do Consórcio Nordeste se insere, é possível ainda traçar o caráter de tais investidas internacionais dos estados nordestinos. No presente tópico serão utilizados dois termos para essa caracterização: de resistência e periférica, inaugurados por Barros (2021) e Batista (2019; 2022) respectivamente. No presente trabalho, o primeiro remete ao contexto político contemporâneo relacionado ao governo federal, já o segundo refere-se também ao contexto histórico-estrutural de assimetrias regionais brasileiras. Ambos os contextos estão interligados, como será demonstrado a seguir.

A conjuntura política contemporânea que influenciou diretamente a criação do Consórcio Nordeste é permeada não somente pelas discordâncias diretas para com o governo Bolsonaro, mas é fruto de uma crise do federalismo brasileiro iniciada nos anos de 1990 que encontrou seu ápice na pandemia de COVID-19 em 2020.

O federalismo adotado na Constituição de 1988 é denominado como cooperativo, representando uma oposição ao modelo de centralização de governos anteriores (LEURQUIN; LEMOS, 2022, p. 74), garantindo, através da descentralização, mais autonomia aos entes subnacionais. Porém, nos anos 1990, se identificou uma crescente centralização

política em favor do governo federal, impondo decisões tomadas no âmbito federal, mesmo que indiretamente, aos estados e municípios. Um exemplo disso foi a liberdade quase que ilimitada da União em definir planos econômicos¹¹ (BATISTA JÚNIOR; MARINHO, 2018, p. 163).

Tal crise do federalismo tem relação direta com as assimetrias regionais brasileiras, como apontado por Celso Furtado em 1999, ao constatar que mesmo após a Constituição de 1988 e a redemocratização, o federalismo enfrentava um esgotamento cuja “expressão mais flagrante estava no empobrecimento do Nordeste” (FURTADO, 2013, p. 383). Segundo Leurquin e Lemos (2022, p. 75), ao centralizar e concentrar novamente poderes nas mãos do governo federal, “o modelo favoreceu a região Centro-Sul e subordinou as regiões menos dinâmicas economicamente”. Dessa maneira, fica evidente a ligação entre o contexto político contemporâneo e o histórico-estrutural que forjaram o caráter da paradiplomacia do Consórcio Nordeste empreendida nos últimos anos.

Com a eleição de Jair Bolsonaro, seguida da crise sanitária da pandemia de COVID-19, a crise do federalismo ficou ainda mais patente. Mesmo que as gestões econômica e sanitária da crise exijam alternativas mais eficazes e adequadas à forma com que cada ente e região são afetados (2022, p. 76), o governo Bolsonaro repreendeu e criticou publicamente as iniciativas de governadores, em sua maior parte nordestinos, que buscavam autonomia para gerir a crise de acordo com suas realidades locais.

Em meio aos atritos, é possível citar o texto de opinião publicado pelo vice-presidente Hamilton Mourão como ilustração da maneira como o governo federal encarava negativamente as ações de governadores, especialmente a maneira descoordenada como foram decretadas as medidas de isolamento social no país e a interrupção de vias. Sobre essa desordem de ações, Mourão afirma que “o Brasil não é uma confederação, mas uma federação, a forma de organização política criada pelos EUA em que o governo central não é um agente dos Estados que a constituem” (MOURÃO, 2021).

Com tal afirmação, o vice-presidente deixa clara sua visão acerca do federalismo centralizador, no qual o governo central não é um agente dos estados federados, mas um ente preponderante, ignorando assim as competências concorrentes que existem entre os entes e que são previstas constitucionalmente. Tais discordâncias públicas entre Executivo e governos

¹¹ Outros exemplos da ascensão de um federalismo centralizador são: “i) adoção de planos políticos, impostos pela União, sem lei nacional de ampla discussão; ii) expropriação das receitas dos Estados, já recolhidas aos cofres públicos; iii) implementação de políticas de redução das receitas estaduais e municipais, por diferentes mecanismos, inclusive transferências de ônus e déficits da União, que passaram a ser custeados pelas demais pessoas estatais; e iv) demais reduções de recursos disponíveis para estados, municípios e Distrito Federal, como o ocorrido com a promulgação da ‘Lei Kandir’” (LEURQUIN; LEMOS, 2022, p. 75).

subnacionais alcançaram o âmbito jurídico, levando o Supremo Tribunal Federal (STF) a reiterar “a competência concorrente dos entes federados, garantindo autonomia dos estados e municípios, sem perder de vista a competência da União. Percebe-se que houve um esforço descentralizador, apesar da tradição do STF” (LEURQUIN; LEMOS, 2022, p. 77).

Até mesmo antes da pandemia, diante de outros atritos entre o Executivo central e governadores, o ministro Luiz Fux já havia indicado que “apesar de se dizer de cooperação, a federação brasileira ainda se revela altamente centralizadora, muitas vezes beirando o federalismo meramente nominal” (BRASIL, STF, ADI 5.646, 2019, p. 7). Nesse sentido, é válido depreender que

A pandemia da Covid-19, então, demonstrou uma importante viragem: decisões judiciais e reivindicações de estados federados passaram a demonstrar seu poder de resistência frente às deliberações do Governo Federal que prejudicam a necessária concertação nacional para melhor gerir os desdobramentos da pandemia. Esse contexto também permitiu ressignificar a importância do Consórcio Nordeste para a compreensão da necessidade de cooperação política entre entes federados, especialmente os mais pobres, para enfrentar os problemas regionais (LEURQUIN; LEMOS, 2022, p. 78).

Nesse ponto, é interessante lembrar Celso Furtado quando disse que “a mobilização nordestina apressará a restauração de um autêntico federalismo, sem o que a vontade política da região não se poderá manifestar no plano nacional” (FURTADO, 1981a, p. 19). Desse modo, convém falar de uma paradiplomacia de resistência empreendida pelo Consórcio Nordeste e seus estados-membros, sendo este um meio de demonstrar resistência frente às deliberações do governo federal, buscando no cenário internacional oportunidades para driblar desafios internos. Nesse sentido, o contexto contemporâneo demonstra “o transbordamento da oposição política da cena nacional para o âmbito internacional” (BARROS, 2021, p. 92).

Barros (2021) já trouxe a novidade do termo se referindo ao mesmo contexto descrito até aqui, denominando de “paradiplomacia de resistência” as

ações dos governos subnacionais, em que há um elemento internacional, qual seja, uma atividade que se realiza para além das fronteiras nacionais, e a clara contraoposição ao governo federal, [...] no sentido de que, por meio delas, desafia-se o corolário político engendrado pelo poder central (BARROS, 2021, p. 90)

Contudo, o presente trabalho, tendo em vista o enfoque dado à assimetria regional, ressalta o caráter periférico dessa paradiplomacia no caso do Consórcio Nordeste, na medida em que o consorciamento entre os nove estados da região proporcionou meios para que problemas regionais fossem enfrentados. Aqui é necessário retomar o pensamento de Celso Furtado (1981a; 1981b) trazido em outros momentos do presente trabalho, especialmente no

Capítulo 1, para demonstrar como as relações centro-periferia da assimetria regional brasileira moldaram a maneira como a região nordeste se coloca no cenário nacional e internacional.

Segundo Leurquin e Lemos (2022, p. 79), “a criação do Consórcio Nordeste se insere no contexto de tentativas de reelaboração da concertação entre entes federados para pensar soluções para problemas regionais”. Sobre o contexto histórico-estrutural das desigualdades regionais brasileiras, a condição da região nordeste pode ser interpretada como “função do desenvolvimento dos estados do Centro-Sul. A concentração do dinamismo econômico nessa região reforçou a posição periférica do Nordeste” (GODOY, 2013, p. 73).

A análise da posição periférica do Nordeste é aprofundada por Furtado (1981, p. 125) quando este evidencia que o quadro estrutural das relações inter-regionais que emergiu historicamente aprofunda a dependência do nordeste e as desigualdades regionais. Furtado foi um dos principais nomes da CEPAL, cujas análises giravam em torno das relações hierárquicas entre centro-periferia, que deixavam aos entes periféricos a condição de subdesenvolvimento e dependência em relação ao centro. Tais relações se reproduzem no interior do Brasil, condicionando a região Nordeste à posição de periferia na cena política, econômica e social do país.

Destarte, caracterizar a paradiplomacia do Consórcio Nordeste como periférica é remeter a tal contexto estrutural que reverbera ainda no presente. Pensar numa paradiplomacia periférica é pensar nas investidas internacionais como maneira de contornar ou superar a condição de atraso e subdesenvolvimento de uma região dentro do contexto nacional, sendo esta condição fruto de um quadro histórico e estrutural de assimetrias regionais e relações centro-periferia no país.

Diante da mobilização desse espaço periférico, para Batista e Fróio, a paradiplomacia periférica pode ser definida como “a forma de atuação internacional de governos subnacionais periféricos dos países, que pode ser caracterizada muitas vezes por interesses e/ou capacidades distintas dos governos subnacionais mais desenvolvidos” (2020, p. 9 *apud* BATISTA, 2022, p. 65).

Segundo Batista (2022, p. 56), os esforços paradiplomáticos das regiões periféricas do Brasil fazem parte de “um processo de subversão da realidade imposta”. Nesse sentido, os estados nordestinos “deixam de ser meros receptores passivos de cooperação e passam a desenvolver estratégias mais ativas de cooperação e captação de recursos, chegando mesmo a oferecer cooperação técnica” (SALOMÓN, 2008, p. 158), como evidenciado no tópico anterior em relação às ações do Consórcio Nordeste.

Ainda segundo Batista (2022, p. 65), a paradiplomacia periférica é padronizada pelo fenômeno *stop and go*, que seriam as ações internacionais dos entes subnacionais impulsionadas pelo entusiasmo de líderes locais motivados por momentos propícios (VIGEVANI, 2006; 2007). No caso do Consórcio Nordeste tal característica é clara no que tange ao momento político no qual surgiu, permeado pelo alinhamento político-partidário dos nove governadores da região em um período de atritos com o governo federal que tornou propícia sua articulação.

Nesse ponto é interessante retomar o pensamento de Freyre citado no Capítulo 1, quando o autor diz que o Nordeste não é uma região uniforme, mas um punhado de distintas regiões e sub-regiões, sendo possível falar da existência de “nordestes” dentro do mesmo Nordeste (FREYRE, 2013, p. 13). De acordo com Batista (2022, p. 118), a paradiplomacia dos estados nordestinos é um grito por autonomia, mas esse grito difere em intensidade entre os estados, sendo que dentro da região periférica existem diferentes periferias, isto é, “a região Nordeste configura-se em uma gama de ambientes periféricos dentro da periferia” (BATISTA, 2022, p. 60). Desse modo, alguns estados como Ceará e Bahia possuem aparatos paradiplomáticos mais desenvolvidos que outros da mesma região. Tal realidade pode ser atenuada sob o aparato do Consórcio Nordeste, já que o mesmo busca o desenvolvimento integrado dos estados da região, o que faz com que a condução de suas ações paradiplomáticas seja feita de maneira harmoniosa e com ganhos distribuídos entre os membros.

Assim, por meio de ações domésticas e internacionais, o Consórcio busca o desenvolvimento sustentável da região e a superação dos entraves herdados pela sua posição historicamente periférica no país. Não por acaso, Celso Furtado foi anunciado como patrono do Consórcio Nordeste em 2020 (BRASIL DE FATO, 2020). Em suma, a paradiplomacia de resistência e periférica empreendida pelo Consórcio reflete dinâmicas históricas e contemporâneas do Brasil e, como afirmado no decorrer deste trabalho, constitui um meio através do qual os estados nordestinos podem desenvolver-se.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após partir do sentido dos termos “região” e “desenvolvimento”, fazer um sobrevoo sobre o histórico das assimetrias regionais brasileiras, discorrer brevemente sobre as relações entre a desigualdade regional de um país e a ocorrência da paradiplomacia e evidenciar o ineditismo do Consórcio Nordeste e de suas ações paradiplomáticas diante dos contextos histórico e contemporâneo, o presente trabalho traz três conclusões principais.

Primeiro, o desenvolvimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento social, logo conduz a um desenvolvimento parcial e não integral. Em outras palavras, somente a ampliação das capacidades econômicas dos cidadãos, conforme as visões mais tradicionais de desenvolvimento, não conduz a um desenvolvimento integral. Por isso, é necessária uma abordagem do desenvolvimento que seja mais abrangente para além das questões econômicas, pois não se eleva o nível de vida do homem rural nordestino sem libertá-lo da fome e do analfabetismo, aumentando-lhe a renda somente (FURTADO, 1981a, p. 19). O desenvolvimento sustentável que está expresso como um dos objetivos do Consórcio Nordeste corresponde a tal abordagem ampliada, abrangendo não só a noção de elevação de renda, mas também o meio ambiente, a educação e a cultura como variáveis determinantes.

Segundo, a ideia de região no caso brasileiro possui uma importância política diante do restante do território nacional que possivelmente não é perceptível em outros países. Como enfatiza Freyre (2012, p. 33), entre o estado e o país existe a região e esta nem sempre vai acomodar-se dentro dos limites político-administrativos. Além das particularidades da região Nordeste evidenciadas no Capítulo 1, bem como a ideia de Nordeste construída numa lógica de alteridade em relação às regiões sul e sudeste, ao trazer para o debate o consorciamento dos nove estados da região numa autarquia com valores e objetivos comuns, interesses integrados e ações paradiplomáticas conduzidas conjuntamente, o presente trabalho também conclui que a região nordeste deixa de ser uma ilustração meramente administrativa e geográfica e passa a ser um espaço com alto engajamento político, recentemente organizado sob a estrutura do Consórcio Nordeste. Isso é perceptível ao evidenciar-se as relações entre paradiplomacia e assimetrias regionais conforme trazido no Capítulo 2, salientando as semelhanças entre a região nordestina e os casos estrangeiros que dizem respeito às cidades e aos estados.

Terceiro, enquanto a maior parte da literatura sobre paradiplomacia aponta que os entes subnacionais centrais e desenvolvidos seriam mais propensos a empreender ações internacionais, o presente trabalho conclui que as assimetrias regionais, no caso brasileiro, não constrangeram as investidas internacionais da região Nordeste enquanto porção periférica e

subdesenvolvida. Pelo contrário, ainda que sejam uma dificuldade, as incentivaram diretamente como forma de superar o subdesenvolvimento através da cooperação internacional e da atração de investimentos estrangeiros.

Nesse sentido, confirma-se a hipótese inicial de que a paradiplomacia empreendida pelo Consórcio Nordeste é motivada pelas desigualdades regionais brasileiras, sendo uma alternativa para contornar este quadro estrutural. Somado a isso, reafirma-se o argumento de Celso Furtado (1981b, p. 152) de que o desenvolvimento do Nordeste terá que ser inventado na própria região a partir da realidade local e de um esforço regional, sendo o Consórcio visto como um empenho instituído dentro da própria região a partir das realidades locais, que busca uma via alternativa através da qual os estados nordestinos poderiam se desenvolver.

Finalmente, junto a tais conclusões, o presente trabalho pretendeu fomentar a necessidade da reflexão acerca da ideia do que é o Nordeste diante do passado e do presente do país: para além de um território regional e geográfico delimitado é também – senão principalmente – visto pelos espaços centrais como a imagem política e social do que seria o espaço atrasado, lento, dependente e subserviente do país, o “outro” da região concentrada e desenvolvida. Porém, para os que o habitam, o Nordeste é uma identidade íntima, é “muito mais que apenas uma circunstância geográfica.” (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021, p. 22). E na sua paradiplomacia periférica e de resistência, o Consórcio Nordeste demonstra que a política molda o espaço e eleva a região – antes mera organização geográfica e administrativa de estados federativos – à nova condição de agente do próprio desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ALEGRETTI, Lais. (2019). O movimento de governadores do Nordeste que faz contraponto político a Bolsonaro. BBC. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49270135>. Acesso em: 18 out. 2022.
- ALBUQUERQUE JR., Durval Muniz de. **A invenção do nordeste e outras artes**. 4º ed.; São Paulo: Cortez, 2009.
- ALVARENGA, Alexandre, *et al.* **Desafios do Estado brasileiro frente à pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense**. Cad. Saúde Pública, 36 (12): 01-15, 2021.
- ALVAREZ, Mariano. **The Rise of Paradiplomacy in International Relations**. 2020. Disponível em: <file:///C:/backup%20valdir/Rafaela/The-Rise-of-Paradiplomacy-in-International-Relations.pdf>
- ALVARENGA, Alexandre et al. **Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense**. Cadernos de Saúde Pública, 36 n.º.12, Rio de Janeiro, Dezembro 2020.
- ARAÚJO, Ian Gabriel. SILVA, Jaqueline Saldanha. **Paradiplomacia e a atuação internacional do Consórcio Nordeste durante a pandemia de COVID- 19**. IntegRI, Fórum Nacional de Paradiplomacia (FONAPA), 2020. Disponível em: <https://integri.com.br/category/trabalhos-apresentados/fonapa-2020/>. Acesso em 18 out. 2022.
- AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy. An intertextual inquiry about a concept in search of a definition. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, MICHAEL. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass Publishers, 1999. p. 185-209.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. *Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. 2007.
- BAHIA (Estado). **Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste**. 2019a.
- BAHIA (Estado). **Protocolo de intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste**. 2019b.
- Bahia. (2020). Secretaria de Planejamento do Governo Estadual da Bahia. *Consórcio Nordeste rescinde contrato e dinheiro de respiradores é devolvido*. 9 jun.. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/2020/06/1575/Consortorio-Nordeste-rescinde-contrato-e-dinheiro-de-respiradores-e-devolvido.html>. Acesso em: 18 out. 2022..
- BARROS, Marinana Andrade. **Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”**. Monções: Revista De Relações Internacionais Da UFGD, 10(19), 70–104, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v10i19.13307>.

BATISTA, Leandra Myrela Pereira. **A PARADIPLOMACIA ESTADUAL DA PARAÍBA: CARACTERÍSTICAS DO AMBIENTE PARADIPLOMÁTICO PERIFÉRICO EM CONSTRUÇÃO**. Orientadora: Dra. Liliana Ramalho Fróio. 2020. Monografia (Graduação) – Curso de Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

BATISTA, Leandra Myrela Pereira. **A EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE ALÍVIO DA POBREZA RURAL DO BANCO MUNDIAL EM AMBIENTES PERIFÉRICOS: O CASO DO NORDESTE BRASILEIRO**. Tese (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2022.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. **Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: A lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo**. Revista de Informação Legislativa, a. 55, n. 217, Brasília, jan./mar. 2018, p. 157-180.

BAZÁN, Armando Raúl. **El Noroeste y la Argentina Contemporánea (1853-1992)**. Buenos Aires: Plus Ultra, 1992, p. 14-15.

BERETTA, Simona. O desenvolvimento na Caritas in veritate. In: SANTOS, A.C.A. *et al.* Economia e vida na perspectiva da Caritas in veritate. São Paulo: Companhia Ilimitada, 2010, p. 9-12.

BOBBIO, Noberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Ed. Universidade de Brasília, 1º ed., 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. STF. ADI 5.646. Rel. Min. Luiz Fux, 07 fev. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749756890>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

BRASIL DE FATO. Celso Furtado se torna patrono do Consórcio Nordeste no ano de seu centenário. Brasil de Fato, 2020. Disponível em: [Celso Furtado se torna patrono do Consórcio Nordeste no ano de | Geral \(brasildefato.com.br\)](#). Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL DE FATO. China vai fornecer maquinário para camponeses do Nordeste e pode abrir fábrica na região. Brasil de Fato, 2022. Disponível em: [China vai fornecer maquinário para camponeses do Nordeste e | Geral \(brasildefato.com.br\)](#). Acesso em: 15 set. 2022.

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste**. In: Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 21, jul.-dez. 2019, p. 165-174.

CONSÓRCIO NORDESTE. Ofício CIDSNE/PR no 06/2020. Salvador, 18 mar. 2020.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Ações de combate à pandemia**. Salvador, 19 mar. 2021. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/compras-conjuntas-combate-a-pandemia/>>.

CONSÓRCIO NORDESTE. Primeira missão internacional do Consórcio Nordeste é discutida no Itamaraty. 2019a. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/primeira-missao-internacional-do-consorcio-do-nordeste-e-discutida-no-itamaraty/>>. Acesso em: 18 out. 2022.

CONSÓRCIO NORDESTE. Oportunidades de negócios no Nordeste são apresentadas a empresários italianos. 2019b. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/oportunidades-de-negocios-no-nordeste-sao-apresentadas-a-empresarios-italianos/>>. Acesso em: 18 out. 2022.

CORNAGO, Noé. “Exploring the global dimensions of paradiplomacy: functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs”. Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hannover, Germany, October, 2000.

DINIZ, Clélio Campolina. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Belo Horizonte: Nova Economia, 19 (2) 227-249, 2009.

EXAME. Bolsonaro assina decreto sobre nova política de desenvolvimento regional. Exame, 2019. Disponível em: [Bolsonaro assina decreto sobre nova política de desenvolvimento regional | Exame](#). Acesso em: 15 set. 2022.

FARIAS, Valéria Cristina, REI, Fernando. **Reflexos jurídicos da governança global subnacional: a paradiplomacia e o direito internacional: desafio ou acomodação**. Revista Brasileira de Direito internacional, vol. 13, N 1, 2016.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. **Análise de política externa em perspectiva: atores, instituições e novos temas**. João Pessoa: UFPB, 2020.

FÓRUM DE GOVERNADORES DO NORDESTE. Carta dos Governadores do Nordeste, de 14 de março de 2019.

FRÓIO, Líliliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 222 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14021>.

FREYRE, Gilberto. Nordeste. São Paulo: Global Ed., 2013.

FURTADO, Celso. **Uma política de desenvolvimento para o nordeste**. Novos Estudos, Cebrap, São Paulo, v. 1, 1, p. 12-19, 1981a.

FURTADO, Celso. **O Brasil Pós-”Milagre”**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1981b.

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

FURTADO, 1997. *In: JÚNIOR, José Sydrião de Alencar et al. Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Banco do Nordeste, 2005.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 32º ed.; São Paulo: Companhia, 2003.

GODOY, José Henrique Artigas de. Os Nordestes de Freyre e Furtado. *Política & Sociedade - Florianópolis* - Vol. 12 - No 24 - Mai./Ago. de 2013.

GOMES FILHO, Francisco. (2011), **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. 276f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) - IREL/UNB, Brasília.

GOMES, Paulo C. O conceito de região e sua discussão. *In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C.; CORRÊA, Roberto L. Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995, p. 49-76.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste, 1959. *In: JÚNIOR, José Sydrião de Alencar et al. Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Banco do Nordeste, 2005.

HOOGHE, L., MARKS, G., SCHAKEL, A.H. **The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies**, Abingdon: Routledge, 2010.

HOOGHE, L., MARKS, G. **Community, Scale, and Regional Governance: A Postfunctionalist Theory of Governance**. Volume II, Oxford: Oxford University Press, 2016.

ISER, Guilherme de Cruzeiro. OS ENTES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA. Dissertação (Mestrado) – UFRS, 2013.

JÚNIOR, Osmar Perazzo Lannes. **DESIGUALDADES REGIONAIS: A SITUAÇÃO DO NORDESTE**. Câmara dos Deputados, 2006.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **Entre interesses e identidades, o que querem e o que são? A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018)**

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

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges, ALVES, Maria Rafaela Araujo, SANTOS, Sandrielly Lavinia Andrade. **ENTRE A POLÍTICA PÚBLICA E A OPOSIÇÃO POLÍTICA: DUAS FACES DO CONSÓRCIO NORDESTE EM MEIO À COVID-19**. Espirales, Dossiê

Especial: COVID-19 na América do Sul, 2021.

KEATING, M. **Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies.** in M. Keating and F. Aldecoa (eds), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London: Frank Cass, pp. 1–16, 1999.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence: world politics in transition.** Bostom: Little, Brown: 1977.

KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. *Internationalization and Domestic Politics.* Cambridge University Press, 1996.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. **Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo.** In: WANDERLEY, Luiz Eduardo W; VIGEVANI, Tullo. (orgs.). *Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integração regional e Mercosul.* São Paulo: EDUC, 2005. p. 161-188.

KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs.** New York, NY: Routledge, 2015.

LEURQUIN, Pablo; LEMOS, Tayara. **O Consórcio Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos pandêmicos, 2002.** In: REIS, Ulisses Levy Silvério dos; CABRAL, Rafael Lamera Giesta; MEYER, Emilio Peluso Neder (orgs.). *Pandemia da Covid-19 e Federação Brasileira.* Belo Horizonte: Arraes, 2022.

LEQUESNE, Christian, PAQUIN, Stéphane. **Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect.** 2017, *International Negotiation* 22, p. 183–204. Disponível em: file:///C:/Users/PMSC/Downloads/Lequesne-Paquin-paradiplomacy.pdf.

LUIGI, Ricardo. **Questões preliminares sobre a divisão administrativa dos territórios na América do Sul.** Rio de Janeiro: Revista Intellector (CENEGRI), v. 1, n. 1, 2004.

MACMILLAN, Samuel Lucas. **American Paradiplomacy: How do US States and Governors Respond to Economic Crises?.** Annual Meeting of the American Political Science Association September 2-5, 2010

MARREIROS, Lucas, COSTA, Catarina. Em consórcio, governadores rebatem fala de Bolsonaro sobre divisão do Nordeste. G1, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2019/08/21/em-consorcio-governadores-rebatem-fala-de-bolsonaro-sobre-divisao-do-nordeste.ghtml>.

MARKS, G. ‘**Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy**’, in L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp.388–422, 1996.

MELLO, Patrícia Campos. **Rebeldes, estados brasileiros driblam Bolsonaro.** Folha de São Paulo. 27 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/patriciacamposmello/2019/09/rebeldes-estados-brasileiros-driblam-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 19 out. 2022.

MEDEIROS, Marcelo de A. (2006), “**Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul**”. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, ano 49, n. 1.

MICHELMANN, Hans J., SOLDATOS, Panayotis. **FEDERALISM AND INTERNATIONAL RELATIONS: THE ROLE OF SUBNATIONAL UNITS**. Oxford University Press, 1990.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). (1993), Reflexões sobre a política externa brasileira. Brasília: FUNAG, IPRI.

MOURÃO, Antonio Hamilton Martins. Limites e responsabilidades. Estadão. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,limites-e-responsabilidades,70003302275>. Acesso em: 19 out. 2022.

MONTEIRO NETO, Aristides Monteiro. **Desigualdades regionais no Brasil: notas sobre o padrão de intervenção do Estado nos anos 2000-2010**. BNDES, 2013.

MONTERO, Alfred P. **Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism**. In KINGSTONE, Peter R.; POWER, Timoth J. Power. Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Process. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000, p. 58-76.

NIELSEN, F.; SALK, J. ‘Ecology of Collective Action and Regional Representation in the European Union’, European Sociological Review, 14 (3), 231–54, 1998.

NETO, Leonardo Guimarães. **Trajatória econômica de uma região periférica**. Estudos Avançados, v. 11, n. 29, p. 37-54, abr. 1997.

NYE, Joseph. **O futuro do poder**. Benvirá, 1 ed., 2012.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de, LUVIZOTTO, Caroline Klaus. **Cooperação técnica internacional: aportes teóricos**. Rev. Bras. Polít. Int. 54 (2): 5-21, 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Teoria das relações internacionais: o mapa do caminho - estudo e prática**. Alta, 1º Ed., 2016.

PRADO, Débora; JUNQUEIRA, Cairo G. B. **A queda de braço entre governadores e Bolsonaro**. Le Monde Diplomatique Brasil. 26 mar. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-queda-de-braco-entre-governadores-e-bolsonaro/>. Acesso em: 02 dez. 2020.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça. **A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro**. Carta Internacional, [S.L.], v. 13, n. 3, p. 137-168, 30 dez. 2018. Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI. <http://dx.doi.org/10.21530/ci.v13n3.2018.846>.

RAMOS, Raphaela. Consórcio Nordeste acertou 'compra firme' de 37 milhões de doses da Sputnik V, diz governador do Piauí. O Globo, 2021. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/sociedade/vacina/consorcio-nordeste-acertou-compra-firme-de-37-milhoes-de-doses-da-sputnik-diz-governador-do-piaui-24922530>. Acesso em: 18 out. 2022.

RIEGER, Fernando Camara; BRUM, Argemiro Luis. PARADIPLOMACIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA PROPOSTA DE COOPERAÇÃO ENTRE GOVERNOS LOCAIS. Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE - Ano XXI – V. 3 - N. 44 - Dezembro de 2019 - Salvador, BA – p. 148 – 171.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. (2004), **Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros**. 255f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

ROSENAU, J. N. **Linkage Politics: essays on the convergence of national and international systems**. New York; The Free Press, 1969. Disponível em: <https://archive.org/details/linkagepoliticse00rose/page/n5/mode/2up?view=theater>

ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso. **O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19**. Espaço e Economia, n. 18. 2020, Disponível em: <https://journals.openedition.org/espa-coeconomia/13776>. Acesso em: 19 out. 2022.

SAFAROV, Alejandro. La paradiplomacia del Noroeste Argentino: El caso ZICOSUR. Rev. secr. Trib. perm. revis. Setiembre 2019, año 7, no 14, p. 283-294.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 9º ed.; Rio de Janeiro: Record, 2006.

SALOMÓN, M. **Los Estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional**. In. Revista Española de Desarrollo y Coperación, no 22, 2008.

SALOMÓN, Mónica. **A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas**. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

SCHIAVON, Jorge. **Comparative paradiplomacy**. New York, NY: Routledge, 2019. SECRETARIA EXECUTIVA AMAZONIA LEGAL. Relatório de Gestão 2019.

SCHUTTE, Giorgio Romano; FONSECA, Bruno Castro Dias da; CARNEIRO, Gabriel Santos. **Jogo de Dois Níveis Voltado ao Eleitorado: uma análise da política externa bolsonarista**. Conjuntura Global, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 97-116, 12 dez. 2019. Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/cg.v8i2.69854>.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 1º ed.; São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Ironildes Bueno da. **PARADIPLOMACIA CONTEMPORÂNEA: TRAJETÓRIAS E TENDÊNCIAS DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS DO BRASIL E EUA**. Tese (Doutorado) – Universidade de

Brasília – UnB, Instituto de Relações Internacionais, 2010.

SOLDATOS, Panayotis. **An explanotry framework for the study of federated states as foreign-policy actors.** In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (eds.). **Federalism and international relations: the role of subnational units.** New York: Oxford University Press, 1990.

TATHAM, Michaël. **Regions beyond the state: external relations and paradiplomacy.** In: DETTERBECK, Klaus *et al.* Handbook of territorial politics. Elgar, 2018, p. 278-292.

TENDLER, Judith. **The economic war between the states.** Texto apresentado no OECD/State Government of Ceará Meeting on Foreign Direct Investment and Regional Development, Fortaleza, 12 de dezembro de 2002.

THEIS, Marcos Ivos, BUTZKE, Luciana, JUNIOR, Oklinger Mantovaneli. **Desenvolvimento regional, desigualdades socioeconômicas e inserção no sistema-mundo: o caso do Brasil.** Anais do I Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional. v. 1 n. 1. 2018.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: Ed. PUC-SP ; Ed UNESP; Bauru: Ed. USC, 2004.

VIGEVANI, T. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 21, n. 62, 2006.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação.** Contexto Internacional. Vol. 29, no 2, pp- 273-335, 2007.