

O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E O PLANEJAMENTO REGIONAL EM TEMPOS DE CRISE: ESTRATÉGIAS, FRAGILIDADES E DESAFIOS

*THE BRAZILIAN FEDERATIVE PACT AND
REGIONAL PLANNING IN TIMES OF
CRISIS: STRATEGIES, FRAGILITIES AND
CHALLENGES*

*EL PACTO FEDERATIVO BRASILEÑO Y LA
PLANIFICACIÓN REGIONAL EN TIEMPOS
DE CRISIS: ESTRATEGIAS, FRAGILIDADES
Y DESAFÍOS*

**DAYANA APARECIDA MARQUES DE
OLIVEIRA CRUZ**

Universidade Federal de São Carlos
(UFSCar) – Sorocaba/SP.
E-mail: d.dayana@hotmail.com

Resumo: Neste artigo, defendemos que a instabilidade político-institucional do pacto federativo brasileiro advém, dentre outros fatores, do papel de semiperiferia que o país ocupa no sistema-mundo e da alternância entre centralização e descentralização do planejamento regional. A condição de semiperiferia do Brasil no sistema-mundo caracteriza o espaço geográfico brasileiro como uma síntese das contradições entre a subordinação e a liderança, pois materializa na escala nacional, entre as unidades federadas, os diferentes níveis de inserção no mercado internacional. O objetivo deste texto é discutir a relação entre o federalismo brasileiro e o planejamento regional, considerando suas relações multiescalares. Concluímos que o pacto federativo brasileiro é um desafio para a organização territorial e para a configuração de uma geografia política integradora, sobretudo diante da proposta da PEC 188/2019.

Palavras-chave: semiperiferia, pacto federativo, planejamento regional, crise.

Abstract: In this article, we argue that the political-institutional instability of the Brazilian federative pact stems, among other factors, from the role of the semiperiphery that the country occupies in the world system and the alternation between centralization and decentralization of regional planning. The condition of semiperiphery of Brazil in the world system characterizes the Brazilian geographic space as a synthesis of the contradictions between subordination and leadership, as the different levels of insertion in the international market materialize on a national scale, between the units federated. The purpose of this text is to discuss the relationship between Brazilian federalism and regional planning, considering their relationships on multiple scales. We conclude that the Brazilian federative pact is a challenge for the territorial organization and to the configuration of an integrating political geography, mainly with the proposal of PEC 188/2019.

Keywords: semiperiphery, federative pact, regional planning, crisis.

Resumen: En este artículo, sostenemos que la inestabilidad político-institucional del pacto federativo brasileño se debe, entre otros factores, al papel de semiperiferia que el país ocupa en el sistema mundial y la alternancia entre centralización y descentralización de la planificación regional. La condición de semiperiferia en Brasil en el sistema mundial caracteriza el espacio geográfico brasileño como una síntesis de las contradicciones entre subordinación y liderazgo, ya que se materializa a escala nacional, entre las unidades federadas, los diferentes niveles de inserción en el mercado internacional. El propósito de este texto es discutir la relación entre el federalismo brasileño y la planificación regional, considerando sus relaciones a múltiples escalas. Concluimos que el pacto federativo brasileño es un desafío para la organización territorial y para la configuración de una geografía política integradora, especialmente dada la propuesta de la PEC 188/2019.

Palabras clave: semiperiferia, pacto federativo, planificación regional, crisis.

Introdução

O federalismo brasileiro caracteriza-se pela instabilidade político-institucional. A instabilidade político-institucional está

ligada a fatores internos e externos que levaram à alternância entre a centralização e descentralização do planejamento regional (BRANDÃO, 2013, p. 165). Como tentativa política de conciliação dos interesses das elites nacionais e da demanda do capital financeiro internacional, a alternância do planejamento regional corroborou para o acirramento das desigualdades no país, reafirmadas pela ausência ou descontinuidade de uma política de Estado.

Neste artigo, defendemos que a instabilidade político-institucional advém, dentre outros fatores, do papel de semiperiferia que o país ocupa no sistema-mundo. A condição de semiperiferia do Brasil no sistema-mundo caracteriza o espaço geográfico brasileiro como uma síntese das contradições entre a subordinação e a liderança, pois materializa na escala nacional, entre as unidades federadas, os diferentes níveis de inserção no mercado internacional. A referida materialização é acompanhada não só pelas lógicas verticais estabelecidas entre unidades federadas com o centro do sistema, mas pela participação e capacidade de comando ou de subordinação no contexto das redes estabelecidas. Tal realidade torna-se ainda mais evidente com a proposta de fragmentação do pacto federativo através da PEC 188/2019.

A condição de síntese das contradições do sistema-mundo que caracteriza a semiperiferia, discutida por Immanuel Wallerstein (1974), torna-se ainda mais complexa no caso brasileiro pelo passado colonial de exploração, pela herança histórica deixada pelo regime escravocrata, pelas marcas da ditadura, do autoritarismo e do conservadorismo legitimados e protagonizados pelos interesses das elites econômicas, além das políticas macroeconômicas adotadas em diferentes períodos de crise e expansão da economia brasileira.

Todas essas particularidades demandam uma leitura do pacto federativo brasileiro em seus aspectos estruturais e conjunturais, o que torna necessário considerar não só as medidas atuais para a superação da crise econômica, política e sanitária, e os decorrentes conflitos entre os entes federados, mas inclui compreender o papel que o país ocupa na estrutura econômica e (geo)política mundial.

O objetivo deste texto é discutir a relação entre o federalismo brasileiro e o planejamento regional, considerando suas relações multiescalares. Partimos, portanto, de uma análise estrutural e conjuntural do papel que o Brasil desempenha na economia-mundo. O objetivo específico é compreender como o papel de semiperiferia do Brasil contribui para a configuração de uma geografia política nacional.

Este artigo é resultado de uma pesquisa que incluiu uma revisão bibliográfica sobre o tema e sobre o referencial teórico utilizado, bem como análise crítica de dados, informações e notícias sobre o assunto.

O texto está organizado em duas partes. Na primeira, “O pacto federativo brasileiro e o planejamento regional: a semiperiferia e a alternância entre a centralização e a descentralização” discutiremos, à luz da teoria do sistema-mundo de Immanuel Wallerstein o papel do Brasil neste sistema, buscando identificar os impactos no pacto federativo brasileiro e no planejamento regional. Na segunda, “A semiperiferia e sua geografia política em tempos de crise” discutiremos, a partir dos anos de 1970 - quando o Brasil se consolidou como semiperiferia -, os desafios impostos à articulação dos entes federados e suas implicações para a geografia política nacional.

O pacto federativo brasileiro e o planejamento regional: a semiperiferia e a alternância entre a centralização e a descentralização

A relação entre o planejamento regional e o pacto federativo brasileiro trazem à tona a emergência do debate sobre a desigualdade do desenvolvimento do território nacional, sobretudo no atual cenário de crise e de disputa de poder.

A partir das bases teóricas de Marx, Braudel e Kondratieff, o sociólogo Immanuel Wallerstein analisa as modernizações da economia-mundo de forma propositiva e unidisciplinar. O autor admite o desempenho de três papéis principais desempenhados pelos países, a saber: periferia, semiperiferia e centro. Dentre eles, o papel de semiperiferia seria o mais complexo de ser analisado porque ele se caracteriza pela alternância entre liderança e subordinação na economia-mundo. Ademais, embora a semiperiferia tenha um contexto interno instável, na análise realizada por Wallerstein (1974), ela aparece como responsável pela estabilidade da economia-mundo.

A instabilidade e ambivalência da semiperiferia se manifesta, segundo Becker e Egler (1994, p. 18) em três diferentes escalas de poder: 1. Submissão à hegemonia dos países do centro mundial; 2. Liderança regional e reprodução das relações que mantém com o centro do sistema com a periferia; 3. Controle político do território nacional e da sociedade (que no Brasil assumiu a forma de um projeto autoritário). A partir desta concepção é possível afirmar que na escala nacional, o Estado é tido como um instrumento de controle político e econômico do mercado de bens e consumo e da força de trabalho, os quais existem segundo uma lógica de

acumulação global. Esse controle é exercido no território nacional a partir do planejamento. Planejamento que, segundo as discussões feitas por Milton Santos em seu livro “Economia Espacial” (1978) é utilizado como instrumento do capital, por isso, corrobora para a manutenção e para o agravamento do atraso dos países pobres, servindo inclusive para planejar a própria pobreza.

Os países semiperiféricos possuem contradições resultantes de um híbrido da conjuntura interna e global, bem como da própria estrutura de desenvolvimento do capitalismo. Estrutura na qual a própria história dos países latino-americanos tem sido desenvolvida desde o início da conformação do sistema-mundo, no século XVI. A maior parte dos países do subcontinente continuam na condição de periferia, num processo histórico de exploração e subordinação aos países centrais e às semiperiferias. Outros, como é o caso do México, da Argentina e do Brasil, passaram a desempenhar o papel de semiperiferia no decorrer do século XX, devido às alianças estabelecidas com os países do centro combinadas às políticas macroeconômicas adotadas. Neles, as consequências das alterações econômicas globais ocasionados pelas crises demandam maior adaptação por parte dos Estados, a fim de manter o papel intermediário que desempenham no contexto global.

A semiperiferia está, portanto, atrelada ao movimento cíclico de expansão e recessão da economia do centro mundial. No caso brasileiro, podemos ressaltar os seguintes exemplos: a relação com a Metrópole portuguesa no período colonial, com a Inglaterra no século XIX, e com os Estados Unidos no século XX. Crises como a de 1929, a de 1973 e a de 2008, embora tenham tido seu epicentro nos países centrais, demandaram do Estado brasileiro uma nova postura

em relação às estratégias de articulação das forças internas e externas¹.

Os exemplos são bem ilustrativos, eles demonstram a centralização do planejamento regional no governo federal, a partir da adoção de medidas para a superação da crise. No caso da crise de 1929,

o governo federal sustentou a capacidade de importar, retirando os excedentes de café do mercado internacional, comprando e destruindo estoques, protegeu fortemente a pequena indústria de bens de produção e bloqueou o investimento no setor de bens de consumo, proibindo a importação de novos equipamentos (BECKER e EGLER, 1994, p. 77).

O Estado-novo, portanto, interviu para que não houvesse prejuízo da elite agrária nacional, ao mesmo tempo em que organizou a base produtiva para o emergente setor industrial que se organizou em torno do capital já acumulado durante a vigência da economia cafeeira. A partir daí,

a economia nuclear da acumulação de capital no país expande os circuitos de sua reprodução ampliada, partindo para a conquista de mercados consumidores e de produção e colocando à disposição do mercado nacional novos e variados valores de uso (BRANDÃO, 2012, p. 114).

¹ Embora o Brasil tenha se consolidado como semiperiferia apenas na década de 1970, a busca do Estado brasileiro pela consolidação da liderança regional no subcontinente é anterior à década mencionada. Por isso, como estratégia para tornar-se semiperiferia, o país aliou-se aos Estados Unidos como parceiro preferencial, buscando romper o pouco destaque que possuía na hierarquia mundial, bem como neutralizar a influência argentina, compreendida como potencial concorrente na liderança na Bacia do Prata (OLIVEIRA CRUZ, 2017, p. 71). A estratégia mencionada foi defendida pelos primeiros geopolíticos brasileiros, com destaque para a “Projeção Continental do Brasil” de Mário Travassos (1935). Aliar-se aos Estados Unidos significou aliar-se ao centro do sistema capitalista, e conseqüentemente, ao movimento econômico cíclico de expansão e recessão deste cenário econômico.

Este foi o embrião da integração nacional que se consolidou na década de 1970 e rompeu com a lógica do arquipélago econômico proveniente da exploração e dos ciclos de acumulação iniciados no século XVI.

Diante da crise do petróleo, com o apogeu no ano de 1973, o governo federal, a partir da expansão de suas redes de infraestruturas, promoveu uma integração territorial desigual visando integrar o país ao mercado internacional, aderindo a chamada modernização conservadora. Novamente, as elites nacionais foram contempladas com as medidas estatais que ampliaram sua atuação e ganhos no território nacional. O custo da nova lógica de acumulação do capital foi o acirramento das desigualdades regionais com a incorporação dos espaços luminosos, dotando-os ainda mais de infraestruturas e incremento técnico capaz de atrair novos fluxos internacionais. O planejamento regional centralizado permitiu a modernização da agricultura e impulsionou o crescimento industrial do país, por outro lado, assistimos o aprofundamento do abismo entre as classes sociais nos grandes centros urbanos, com a exploração e precarização crescente da força de trabalho.

Já na crise financeira de 2008, a estratégia adotada foi o aprofundamento da reprimarização da pauta de exportação, que, segundo Delgado (2012, p. 89), já estava em curso desde os anos de 1990. O contexto da crise de 2008 foi propício para o crescimento do agronegócio brasileiro devido ao aumento no preço das *commodities*, ocasionado pela crescente demanda chinesa (OLIVEIRA CRUZ, 2017, p. 17). Embora o cenário político interno tenha sido diferente das crises anteriores, o Brasil, na condição de semiperiferia, continuou atrelado ao movimento dos países centrais. Neste caso,

com o epicentro da crise nos Estados Unidos, o Brasil expandiu suas relações exteriores com os países do Sul-Global, o que incluiu a China - inclusive para o financiamento de projetos de infraestruturas (OLIVEIRA CRUZ, 2018, p. 43).

O aprofundamento do processo de reprimarização da pauta de exportação atendeu aos interesses da elite agrária brasileira, resultando na incorporação de novas áreas para o cultivo das *commodities*, sobretudo soja, cana-de-açúcar e milho. O cerrado brasileiro foi um dos biomas mais afetados por este processo, cuja degradação está inserida na pauta de discussão ambiental do país. Por outro lado, a degradação ambiental do bioma cerrado avançou também graças à flexibilização das leis ambientais no país, neste caso cabe citar a Lei nº 12.651/2012, que é a última versão do Código Florestal Brasileiro (BRASIL, 2012).

A reprimarização da pauta de exportação, sobretudo o aumento da área agricultável para o plantio de soja no Brasil está diretamente atrelada ao movimento da economia chinesa, como dito anteriormente. Isso quer dizer que as movimentações na economia do país asiático reverberam na economia brasileira também. Um exemplo é a queda na exportação da soja para a China, em 2019, por conta da gripe suína. Se em 2010, o Brasil exportava apenas 12% do total de soja produzida para a China, em 2018, o total de exportação foi de 60,3%, porém, em decorrência do motivo já mencionado, houve uma queda para 48,1% em 2019 (ANTAQ, 2019, p. 5).

A partir das estratégias centralizadoras mencionadas para a superação das crises de 1929, 1973 e 2008, o Brasil voltou a crescer economicamente. Entretanto, o esgotamento de tais estratégias resultou na emergência de novas crises políticas e econômicas que sucederam o período de retomada do crescimento. A mais recente das

crises no Brasil tem sido vivenciada desde o segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, que inclusive, culminou em seu impeachment.

O golpe de Estado no Brasil, o cerco político e econômico aos governos nacionais-populares da região impulsionados pela ofensiva neoconservadora na América Latina e sua articulação ao grande capital estadunidense fragilizam a alternativa geopolítica global lançada pelos Brics, a partir de 2009, quando realizaram sua primeira conferência internacional, mas não configuram uma vitória definitiva. A ofensiva neoconservadora na América Latina aprofunda a crise do capitalismo dependente da globalização neoliberal e se inscreve em um período mais amplo de confrontações que configuram o caos sistêmico que deverá predominar nas próximas décadas, quando as lutas sociais deverão se agudizar e assumir forte dimensão internacionalista, com os cenários nacionais em disputa, alcançando alto grau de interpenetração e influência recíproca (MARTINS, 2018, p. 691 e 692).

Para Araújo (2012, p. 263), a adoção de estratégias de centralização é uma característica do Estado brasileiro, a qual está presente em diferentes momentos da história recente do país. Concordamos com a autora Tânia Bacelar de Araújo (2012, p. 263) quando afirma que a centralização do Estado, no caso do Brasil, é, na maior parte dos casos, combinada ao autoritarismo, por isso, este é também o principal traço das políticas públicas e do planejamento regional no país. Recentemente, podemos citar o caso da PEC 188/2019, também conhecida como a PEC do Pacto Federativo, que será discutida no tópico a seguir.

A semiperiferia e a sua geografia política em tempos de crise

Com o início do processo de industrialização ocorrido na década de 1930, o Estado brasileiro passou a adotar estratégias de articulação das economias regionais que permaneciam até então como um arquipélago. Entretanto, esse processo de articulação veio acompanhado por diferentes ritmos e graus de especialização produtiva, acentuando as desigualdades regionais a partir da concentração econômica e centralização do capital no centro-sul.

Ao mesmo tempo em que o Estado serviu como instrumento de controle no processo de acumulação presente no crescimento econômico, ele também assumiu um papel de financiador da economia que foi historicamente ocupado pelos bancos. Para Becker e Egler (1994, p. 29), quando isso acontece o Estado torna-se devedor e a crise que antes era econômica passa também a ser uma crise política. Este movimento feito historicamente pelo Estado brasileiro impactou na tomada de decisões no âmbito do planejamento regional. Um exemplo emblemático foi o papel do Estado na industrialização nacional favorável ao capital monopolista privado, durante o governo JK, com o Plano de Metas, a ampliação da capacidade de investimento e a internacionalização da economia brasileira. O resultado foi uma crise econômica resultante da inflação, dívida externa, concentração de renda e de capitais. Posteriormente, a crise econômica transformou-se em uma crise política e levou à renúncia de Jânio Quadros (BECKER e EGLER, 1994, p. 86).

O Brasil passou a desempenhar o papel de semiperiferia a partir da década de 1970, durante a ditadura militar, quando consolidou sua liderança regional no subcontinente às custas de um projeto geopolítico para a modernidade. O projeto geopolítico para a

modernidade foi pautado nos planos de ação, nos planos estratégicos e por fim, nos planos nacionais de desenvolvimento, baseados em uma modernização conservadora que acirrou as desigualdades regionais de um país que acabara de se tornar urbano-industrial. Este período (1964 a 1985) foi caracterizado por uma forte centralização do planejamento regional no governo federal (BRANDÃO, 2013, p. 165). Para Becker e Egler (1994, p. 125 e 126), a modernização conservadora considerou o espaço como parte integral de sua base técnica, por isso, o Estado lançou mão da operacionalidade e funcionalidade do espaço, controlou e gerou novos fluxos, a fim de potencializar os lucros das elites e integrar novas áreas à economia-mundo.

A difusão dos objetos e ações modernas foi rapidamente incorporada pela Região Concentrada, reforçando o descompasso econômico Norte-Sul (SANTOS e SILVEIRA, 2006, p. 42). O avanço da fronteira agrícola com a modernização da agricultura no bojo da Revolução Verde resultou numa grande massa de desempregados e na migração dos trabalhadores para os grandes centros urbanos.

A operacionalização e funcionalidade seguiam a demanda imposta no contexto econômico internacional. Elas eram parte da reestruturação do sistema tecnológico-produtivo e da mundialização da economia que serviram como respostas à crise de 1973. O Estado cumpriu seu papel de interlocutor entre os interesses das forças externas e internas, materializadas através do planejamento regional. Para Araújo (2012, p. 18), as regiões foram se ajustando às mudanças impostas pelo projeto de consolidação da economia nacional, que foi liderado pelos oligopólios e apoiado pelo Estado.

As crises fiscal e financeira na década de 1980 foram as consequências das transformações ocorridas neste período. As crises

foram acompanhadas pelo desmonte da capacidade de intervenção estatal e pela crise da legitimidade do Estado, descentralizando de sua esfera as decisões tomadas no âmbito do planejamento regional. A lógica exógena neoliberal foi internalizada dando origem a uma verdadeira Guerra Fiscal que acirrou a competição predatória entre as escalas e unidades federadas.

Para Vieira (2013, p. 148), a Guerra Fiscal que começou nos anos de 1980 e prosseguiu na década seguinte, teve suas raízes nos problemas de coordenação vertical e horizontal entre as escalas federadas e nos problemas de intervenção que atenuaram as desigualdades entre os espaços.

O Estado deixou de intervir investindo diretamente nos espaços por conta do contingenciamento de gastos e da adoção das políticas neoliberais, que incluíram a privatização de empresas estatais. O capital privado e o investimento estrangeiro passam a ser apoiados a partir do aparato normativo com a disseminação das práticas de concessão e isenção de impostos nos anos de 1990.

Para Araújo (2012, p. 46), a ausência do papel coordenador do governo central faz com que os demais entes federados (estados e municípios) busquem novas maneiras de atrair investimentos produtivos. Em contrapartida, os agentes privados descentralizam suas ações e adotam novas estratégias localizadas, sem necessariamente estabelecer uma via de comunicação com as escalas superiores – essa postura é estimulada por agências multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial, através do patrocínio de ações locais (ARAÚJO, 2012, p. 47).

Diferente do que acontecia até a década de 1990 em que a alternância entre centralização e descentralização do planejamento regional era sucessiva e bem-definida, após a década de 1990,

Brandão (2013, p. 165) menciona a existência de miniciclos desorganizados que não se encerram apenas com as alternâncias e orientações políticas dos governos, mas que seguem as demandas externas impostas pela configuração geoeconômica e geopolítica mundial. Como exemplos temos o Plano Real e a criação dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento (ENIDs) representando a centralização durante o governo FHC, e a expansão das políticas de transferência de renda e a criação dos Territórios da Cidadania como descentralização durante o governo Lula. Recentemente, temos ainda o exemplo de uma tentativa de centralização a partir da PEC do Pacto Federativo (188/2019).

A alternância frequente entre os modelos de centralização e descentralização do planejamento regional ocorrem devido à complexidade e hibridismo da economia brasileira, entre a desregulação e regulação, que varia de acordo com as escalas e com os espaços, típico de uma economia semiperiférica. Segundo Klink (2013, p. 20), diferente da realidade europeia de oposição e linearidade entre os modelos de desenvolvimento keynesiano e do regime competitivo, no Brasil, o hibridismo desses modelos traz outras questões para o debate, como é o caso da urgência de uma abordagem multiescalar de acordo com as especificidades do caso brasileiro.

Argumentamos que o cenário brasileiro não se alinha nitidamente com a lógica da transformação linear do keynesianismo espacial rumo ao regime reescalado e competitivo, que marcou boa parte do debate sobre a transformação do Estado de bem-estar social na Europa. Pois, no caso brasileiro, as escalas mostram relações imbricadas, articuladas por agentes em função de projetos políticos específicos. Além disso, a retomada da atuação do Estado pós-2003, longe de uma transformação,

representou um movimento reativo que deve ser analisado à luz das crises econômicas que se sucederam a partir dos anos 1980 e das contradições socioespaciais e ambientais que se acumularam ao longo da trajetória de neoliberalização (KLINK, 2013, p. 20).

As especificidades do caso brasileiro tornam o arranjo federativo ainda mais complexo. O arranjo federativo de disputa e de competitividade é incapaz de articular um país tão desigual e com dimensões continentais como o Brasil, pois falta uma coerência multiescalar (BRANDÃO, 2013, p. 170). Em outras palavras, isso quer dizer que, na maior parte dos casos, o planejamento regional como está posto limita-se à escala supranacional com pouca articulação mesorregional, sem objetividade em relação às políticas estruturantes nos âmbitos estadual e local.

A falta de coerência multiescalar colabora para o surgimento de controvérsias entre as unidades federadas. Podemos citar como exemplo o caso da discussão sobre a destinação dos *royalties* do pré-sal, no qual estados e municípios discordaram veementemente sobre a partilha dos recursos advindos da extração de petróleo na camada do pré-sal. Em 2013, durante o governo da ex-presidente Dilma Rousseff, foi criada a lei nº 12.585/2013, a lei dispõe sobre a destinação de setenta e cinco por cento dos *royalties* do petróleo para a educação e vinte e cinco por cento para a saúde. Em setembro de 2019, o governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, contestou na justiça a obrigatoriedade do estado ter que destinar os recursos dos *royalties* para as áreas mencionadas, conforme indica a lei de 2013 (NOTÍCIAS STF, 2019).

Temos ainda, o exemplo das divergências entre o governo federal e os governos estaduais sobre os procedimentos adotados para conter a pandemia do COVID-19. O presidente da república,

Jair Messias Bolsonaro, contrariando as indicações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e sem respaldo científico, defendeu o “isolamento vertical” da população de risco composta por pessoas acima de sessenta anos, enquanto os governos estaduais declararam isolamento social para toda a população durante o período da quarentena, buscando achatar a curva viral do COVID-19 para que o Sistema Único de Saúde não entre em colapso. Um dos episódios mais marcantes da divergência entre os entes federados foi a reunião entre os vinte e sete governadores dos estados brasileiros e do distrito federal, no dia vinte e cinco de março de 2020, que não incluiu o presidente da república (CORREIO BRAZILIENSE, 2020). A reunião foi marcada após o descontentamento dos governadores com as ações indicadas pelo presidente e serviu para discutir sobre as medidas a serem adotadas para conter a pandemia.

Embora tais controvérsias demonstrem a fragilidade de um pacto federativo pouco eficaz, é necessário ressaltar que alguns avanços foram alcançados nas últimas décadas. O principal deles foi a promulgação da “Constituição Cidadã” em 1988 que contribuiu para as práticas cooperativas de gestão territorial e vinculou ao Governo Federal os gastos das unidades subnacionais em setores como saúde e educação. A partir deste avanço surgiram os Consórcios Intermunicipais e o Sistema Único de Saúde.

Para Brandão (2013, p. 166), o ano de 1988 é representativo na história do federalismo brasileiro porque foi o:

ano tanto da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Constituição cidadã, que estabeleceu e estendeu importantes direitos sociais, quanto dos processos que consagraram a hegemonia das práticas e dos discursos neoliberais, em um contexto de baixo crescimento econômico e de revelação de um Estado quebrado e deslegitimado

pela profunda crise. A Constituição de 1988 instituiu o federalismo trino como mecanismo de contemporização política com as marcantes clivagens regionais, deixando explícito logo em seu Artigo 3º, como princípio fundamental ou norma-objetivo “reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Por outro lado, as opções conservadoras de política econômica que se seguiram determinaram o comprometimento da construção nacional, que foi interrompida durante duas “décadas perdidas”, e o abandono das estratégias de combate às iniquidades inter-regionais (BRANDÃO, 2013, p. 166).

Outro avanço foi a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em 2003, a qual reconheceu e incluiu o conceito de território como basilar no planejamento regional, incluiu também a atuação dos governos locais, além de orientar a elaboração de programas para as regiões estagnadas. Temos ainda outros exemplos como:

- a criação do Programa Bolsa Família em 2003, como política pública de transferência de renda. Segundo o estudo realizada por Neri, Vaz e Souza (2014, p. 198), no ano de 2009, a cada um real investido no Bolsa Família o efeito multiplicador para o consumo das famílias é de dois reais e quarenta centavos, sendo o crescimento no PIB de um real e setenta e oito centavos;
- o debate sobre a urbanização excludente no Brasil, que culminou na criação em 2003 do Ministério das Cidades e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cujas discussões incluem: a sustentabilidade socioambiental na política urbana, o cumprimento da função social da

propriedade urbana (já previsto na Constituição Federal), a gestão democrática da cidade etc;

- a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. O PAC viabilizou a desconcentração dos investimentos e a ampliação da infraestrutura do país, que é um dos principais gargalos para a circulação no país. Para o andamento dos projetos incluídos na agenda do PAC foi imprescindível a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- a criação do Plano Nacional de Logística e Transportes, cuja primeira versão foi publicada em 2007, trouxe diretrizes para o planejamento estratégico no setor com o intuito de promover a integração territorial e o desenvolvimento das redes de infraestruturas, visando a superação dos gargalos infraestruturais no país.
- a criação dos Territórios da Cidadania, em 2008, no intuito de viabilizar ações para a melhoria nas condições de vida e acesso aos serviços públicos para as populações em situação de vulnerabilidade do interior do Brasil;
- a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida no ano de 2009, como política pública para promover o acesso a moradia às famílias de baixa renda, assoladas pelo déficit habitacional brasileiro.

A criação dessas políticas foi possibilitada por fatores internos relacionados à adoção de políticas macroeconômicas de demanda efetiva e transferência de renda, bem como por fatores externos, neste caso às mudanças estruturais da economia mundial com a ascensão da China e sua demanda crescente por *commodities*.

As políticas públicas mencionadas tinham como pressuposto a cooperação entre os entes federados. Embora coube o governo federal propor e regular tais políticas, os governos estaduais e municipais tinham importante participação nas mesmas, cujos rebatimentos ocorreram em todas as escalas.

Apesar dos avanços, não houve mudanças estruturais nas condições de urbanização, ou seja, na estrutura do espaço nacional (KLINK, 2013, p. 19). Isto só seria possível com a adoção de uma política de Estado com objetivos bem definidos a longo prazo. Ao invés disso, permaneceram: a mesma lógica de distribuição rígida dos recursos financeiros, as relações competitivas em detrimento da coordenação solidária entre as escalas federadas, marcos regulatórios pouco delineados, imposição de políticas sem uma abordagem multiescalar.

A abordagem multiescalar deve ser calcada na criação de novos arranjos políticos-institucionais como alternativas para a gestão territorial que ampliem a participação da sociedade civil, diminuindo a imposição do planejamento feito de cima para baixo (NUNES, 2013, p. 112). A criação desses novos arranjos demanda a revisão das relações de complementaridade e dependência não só entre os entes federados, mas entre o Brasil e os demais países da economia-mundo, já que as decisões tomadas no âmbito do planejamento regional brasileiro combinam as demandas exógenas aos interesses das elites nacionais. Tal combinação reafirma o papel do país como semiperiferia na economia-mundo e a condição frágil do federalismo brasileiro.

Como alternativa à fragilidade estabelecida no pacto federativo brasileiro estão as práticas de cooperação solidária (vertical e horizontal) para a coesão territorial. A coesão territorial

refere-se às estratégias de coordenação e colaboração que visam a superação das disparidades territoriais, através de um pacto político-territorial de articulação e integração entre os espaços visando um desenvolvimento socioespacial equitativo, com a adoção de práticas descentralizadores que incluem os agentes locais em diferentes arranjos e escalas de decisão.

Contudo, sabe-se que a estrutura federativa brasileira historicamente se caracterizou pela perenidade de relações competitivas. Ademais, marcos regulatórios pouco claros parecem dificultar a coordenação das escalas federadas e a convergência das ações nos processos de elaboração de políticas públicas (NUNES, 2016, p. 123).

Estamos distantes do fortalecimento do pacto federativo brasileiro, pois, atualmente, vivemos em uma conjuntura de retrocesso legitimado pelo governo de Jair Bolsonaro, que tem provocado o desmantelamento não só das políticas de planejamento regional nacionais como também internacionais, como é o caso da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) – acordo co-criado pelo Brasil em 2009, cuja saída foi formalizada em abril de 2019 (OLIVEIRA CRUZ, 2019, p. 217)

Destaca-se neste governo o “Plano Mais Brasil” que é constituído por três propostas de emendas constitucionais, a saber:

- PEC Emergencial (186/2019) que impõe medidas de controle do crescimento de despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal dos orçamentos fiscal e da seguridade social da união (SENADO FEDERAL, 2019 a);
- PEC da Revisão dos Fundos (187/2019) que prevê a criação de fundos públicos e a extinção dos que não foram ratificados até

o final do segundo exercício financeiro subsequente à proposta de emenda constitucional (SENADO FEDERAL, 2019 b);

- PEC do Pacto Federativo (188/2019) que estabelece, dentre outras coisas, medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública, modifica a estrutura do orçamento federal, desvincula as receitas de impostos a qualquer receita pública, cria o Conselho Fiscal da República (SENADO FEDERAL, 2019 c).

A principal justificativa para a PEC do Pacto Federativo é a diminuição das despesas com a máquina pública, por isso propõe a extinção dos municípios com menos de cinco mil habitantes. A proposta de diminuição do número de municípios brasileiros é, sem dúvida, uma proposta problemática porque ela se baseia apenas em números, sem considerar as dinâmicas espaciais, regionais e culturais estabelecidas em cada um desses municípios. Ademais, em um país continental e diverso como o Brasil, é impossível discutir a partir de uma suposta e falaciosa uniformidade das realidades municipais. Existem contextos, heranças históricas e realidades espaciais distintas.

Com base nisso, cabe-nos questionar sobre os critérios que serão utilizados para anexar o município que será extinto a outra unidade territorial. A PEC não indica como o procedimento será conduzido, nem apresenta estudos ou indicadores que devem ser considerados para tal. Feita a junção, como o novo município deverá conduzir a sua integração territorial? Quais serão as políticas públicas relacionadas ao setor de transportes e infraestruturas que auxiliarão na transposição das distâncias e na articulação entre os núcleos urbanos? Quem irá arcar com os custos necessários para a

articulação da rede municipal? Como mensurar e minimizar os impactos no cotidiano dos municípios?

A PEC do Pacto Federativo coloca nos municípios a responsabilidade sobre os gastos da união, como se o problema da gestão dos gastos fosse desaparecer com a extinção dos municípios com menor contingente populacional. Além disso, a PEC 188/2019 propõe alterações que afetariam a distribuição dos recursos para saúde e educação, trazendo prejuízos irreparáveis para as políticas sociais brasileiras, conforme discute Amaral (2019, s.p).

A PEC 188/2019, assim como as demais reformas propostas pelo governo Bolsonaro representam um novo momento de centralização do planejamento regional, no qual o Estado rompe o compromisso firmado nos governos anteriores, impondo aos demais entes federados (estados e municípios) as responsabilidades sobre o desenvolvimento regional sem que haja respaldo para isso. Por outro lado, caso a PEC do Pacto Federativo seja aprovada, ela consolidará a fragmentação que vem sendo anunciada desde a década de 1980 e o ponto alto do retrocesso para as políticas públicas de descentralização que foram criadas desde então.

Consolida-se uma geografia política fragmentada e incoerente com a espacialidade do território brasileiro. Uma geografia política voltada aos anseios da conciliação entre o capital estrangeiro e os interesses das elites nacionais que impõe aos municípios uma adaptação veloz às demandas feitas pelo capitalismo flexível. Essa geografia está pautada na organização espacial que não considera as particularidades, as diferenças, as desigualdades, e as identidades. É uma proposta de reorganização e remodelamento da base federativa feita exclusivamente a partir dos números.

Mas qual é a diferença entre o contexto atual e a alternância entre a centralização e descentralização dos governos anteriores? A diferença é que as tentativas de descentralização estão sendo sufocadas e sucateadas. Sem alternativas, a coesão territorial parece ser um ideal distante. Uma vez que o pacto federativo se consolida como uma unidade fragmentada, inclusive com respaldo legislativo, as iniciativas para a resistência ao modelo tornam-se cada vez mais difíceis.

Considerações finais

Concluimos a partir da discussão proposta neste texto a necessidade de repensar a articulação entre os entes federados e suas relações/articulações multiescalares. Essa tarefa deve ser feita considerando o papel do Brasil como semiperiferia no sistema-mundo e a atuação do Estado brasileiro em três diferentes níveis.

O primeiro diz respeito a articulação do Brasil à economia chinesa a partir do primeiro mandato do governo Lula. Embora a articulação tenha trazido condições para a ampliação do mercado de bens e consumo, ela aliou o movimento da economia brasileira às movimentações da economia chinesa. Vemos que esta associação foi importante para romper, num primeiro momento, a dependência exclusiva em relação aos Estados Unidos, construída ao longo do século XX, no entanto, diminuiu a expressividade do parque industrial nacional na pauta de exportação do Brasil. Recentemente, com a onda do neoconservadorismo, vemos um retorno às antigas alianças com os Estados Unidos, que tem baseado as escolhas do governo brasileiro quanto às estratégias de superação da crise econômica, política e sanitária. As relações internacionais que o Brasil mantém como semiperiferia, orientam o perfil dos

investimentos e das infraestruturas para a modernização das etapas de produção e circulação, atribuindo às regiões incluídas na rede das trocas econômicas novas dinâmicas espaciais. A maneira como o governo brasileiro conduz essas relações e demanda das localizações a adaptação necessária para atender os propósitos dessa condução, nos ajuda a discutir e a compreender a articulação entre os entes federados.

O segundo nível a ser considerado a partir da discussão feita ao longo do texto é o papel geopolítico e geoeconômico do Brasil no subcontinente. Com o avanço do neoconservadorismo e criação de novas alianças e estratégias como a criação do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL) em 2019. O novo posicionamento brasileiro tem contribuído para o enfraquecimento de antigos acordos e propostas de articulação espaciais através do planejamento das redes, como no caso do União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O enfraquecimento desses acordos subtrai da pauta política regional as iniciativas de articulação entre os Estados nacionais e demais entes federados de cada Estado. Portanto, discussões fundamentais para o desenvolvimento nacional e regional perdem a prioridade como por exemplo, a discussão sobre educação no âmbito do MERCOSUL, da qual o Brasil se retirou em novembro de 2019, ou ainda os fóruns de discussão sobre infraestruturas (transporte, comunicação e energia) promovidos pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN/IIRSA), do qual o Brasil confirmou a saída em abril de 2019. Os exemplos mencionados são preocupantes, pois a saída do Brasil de tais acordos possui grande impacto para o subcontinente, já que como semiperiferia, o país desempenha o papel de líder regional. Além disso, para os municípios localizados na faixa

de fronteira e cidades gêmeas, a saída do Brasil das discussões mencionadas representa um retrocesso inestimável do ponto de vista do planejamento estratégico e do desenvolvimento local/regional. É importante ressaltar que a justificativa para tais decisões foi apenas o “viés ideológico” dos acordos por parte do governo federal, sem que houvesse qualquer consulta dos demais entes federados.

O terceiro nível a ser considerado é a articulação das escalas entre os entes federados. Este nível é o mais complexo porque nele se materializam as decisões tomadas nos outros dois níveis, acrescentam-se ainda as particularidades regionais e os aspectos históricos e geográficos que resultaram na formação das territorialidades. Indicamos aqui alguns temas do ponto de vista analítico que nos ajudam a apreender melhor os meandros do pacto federativo brasileiro, são eles: a relação cidade-campo e a concentração fundiária; as dinâmicas das populações fronteiriças e as particularidades das cidades gêmeas; os problemas urbanos, o desemprego e as condições de vida nas periferias das regiões metropolitanas; a emergência da integração física e produtiva e as pautas socioambientais.

O pacto federativo brasileiro é um desafio para a organização territorial e para a configuração de uma geografia política integradora. A partir da discussão proposta neste artigo, concluímos que a fragilidade e a fragmentação do pacto federativo brasileiro tendem a ser ampliadas com a proposta da PEC 188/2019, configurando-se em um instrumento legal que legitimará tais características. A PEC do Pacto Federativo não inclui respostas de como o país pode enfrentar as crises econômica e política em voga, ao contrário, sua proposta responsabiliza os municípios sem prever

qualquer respaldo para eles, podendo, inclusive, agravar a competitividade e falta de solidariedade horizontal.

Referências bibliográficas

AMARAL, Nelson Cardoso. A dimensão ultraliberal do grupo no poder federal está expressa na PEC 188/2019-Senado: um desastre para as políticas sociais brasileiras. In: *Observatório do Conhecimento*. Disponível em: <https://observatoriodoconhecimento.org.br/pec-188-2019-um-desastre-para-as-politicas-sociais-brasileiras/>, acesso em: 29 mar. 2020.

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *Anuário estatístico*. Brasília: ANTAQ, 2019.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro*. Heranças e urgências. 2. ed. Rio de Janeiro: REVAN/Fase, 2012.

BECKER, Bertha K; EGLER, Claudio. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. 4. ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2010.

BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

_____. Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil. In: BRANDAO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). *Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. 1a. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 163-174.

BRASIL. *Lei nº 12.651/2012*. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm, acesso em 31 mar. 2020 às 09:30h

CORREIO BRAZILIENSE. João Doria anuncia reunião entre os 27 governadores do país. *Correio Braziliense*. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/25/interna_politica,836601/joao-doria-anuncia-reuniao-entre-os-27-governadores-do-pais.shtml, acesso em 23 jun. 2020 às 11:20h.

DELGADO, Guilherme Costa. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012

KLINK, J. A escalaridade e espacialidade do (novo)desenvolvimentos, uma exploração conceitual para o debate. In: BRANDAO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). *Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. 1a. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 19-37.

MARTINS, Carlos Eduardo. O sistema-mundo capitalista e os novos alinhamentos geopolíticos no século XXI: uma visão prospectiva. In: *Caderno Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 43, 2018, p. 673-696.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Facio Monteiro; SOUZA, Pedro H. G. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2014, p. 193-206.

NOTÍCIAS STF. *Governador do RJ questiona obrigação legal de destinar recursos dos royalties petróleo à saúde e à educação*. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=431940>, acesso em 25 jun. 2020 às 10:00h.

NUNES, Juliana. Cooperação e coesão para o desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. In: *Entre Lugar*, v. 6, p.112-235, 2016.

OLIVEIRA CRUZ, Dayana Aparecida Marques. Integração regional sul-americana e a intersecção entre geopolítica e geoeconomia: reflexões sobre a UNASUL e o MERCOSUL. In: ALVES, D. F (et al.). *A dimensão política no espaço: conflitos e desigualdades territoriais na sociedade contemporânea*. Alfenas: Editora Universidade Federal de Alfenas, 2019, p. 205-221.

_____. O papel do Brasil no processo de integração regional no MERCOSUL. In: *Revista Formação (Online)*, v. 25, n. 46, 2018, p. 27-45

_____. *Geopolítica e integração regional: uma análise dos projetos de infraestrutura de transportes entre Brasil e Paraguai*. Tese (Doutorado em Geografia). 133 f. 2017. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia.

SANTOS, Milton. *Economia Espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: EDUSP, 1978.

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

SENADO FEDERAL. *PEC 186/2019*. 2019a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>, acesso em 30 mar. 2020 às 18:00h.

_____. *PEC 187/2019*. 2019b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>, acesso em 30 mar. 2020 às 18:30h.

_____. *PEC 188/2019*. 2019c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>, acesso em 30 mar. 2020 às 19:00h.

TRAVASSOS, Mário. *Projeção continental do Brasil*. São Paulo: Companhia editora nacional, 1935.

VIEIRA, Danilo Jorge. Apontamentos sobre a Guerra Fiscal no Brasil. In: BRANDAO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). *Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. 1a. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 145-162.

WALLERSTEIN, I. *O sistema mundial moderno - II. O mercantilismo e a consolidação da economia-mundo europeia, 1600-1750*. Traduzido por Carlos Leite, Fátima Martins e Joel de Lisboa. New York: Academic Press, 1974.

Submetido em: 31 de março de 2020.

Devolvido para revisão em: 18 de junho de 2020.

Aprovado em: 25 de junho de 2020.

Como citar este artigo:

CRUZ, Dayana Aparecida Marques de Oliveira. O pacto federativo brasileiro e o planejamento regional em tempos de crise: estratégias, fragilidades e desafios. **Terra Livre**, v. 1, n. 54, p. 141-169, jan.-jun./2020.