



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Tecnologia e Ciências

Instituto de Geografia

Felipe Sampaio Carneiro

Federalismo e regionalismo brasileiro: uma análise do consórcio

Nordeste

Rio de Janeiro

2025

Felipe Sampaio Carneiro

Federalismo e regionalismo brasileiro: uma análise do consórcio Nordeste



Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Gestão e Estruturação do Espaço Geográfico.

Orientadora: Prof.^a Dra. Mônica Sampaio Machado

Rio de Janeiro

2025

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CTCC

C289 Carneiro, Felipe Sampaio.
Federalismo e regionalismo brasileiro: uma análise do consórcio
Nordeste / Felipe Sampaio Carneiro. – 2025.
163 f. : il.

Orientadora: Mônica Sampaio Machado.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Instituto de Geografia.

1. Federalismo - Brasil - Teses. 2. Regionalismo - Brasil - Teses.
3. Consórcio - Nordeste - Teses. 4. Crise política – Teses. I.
Machado, Mônica Sampaio. II. Universidade do Estado do Rio de
Janeiro. Instituto de Geografia. III. Título.

CDU: 342.24

Bibliotecária Responsável: Priscila Freitas Araujo/ CRB-7: 7322

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial
desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Felipe Sampaio Carneiro

Federalismo e regionalismo brasileiro: uma análise do consórcio Nordeste

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Gestão e Estruturação do Espaço Geográfico.

Aprovada em 31 de Março de 2025

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Mônica Sampaio Machado (Orientadora)
Instituto de Geografia – UERJ

Prof. Dr. Ruy Moreira
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof. Dr. André Roberto Martin
Universidade de São Paulo – USP

Prof.^a Dra. Maiara Tavares Sodré
Instituto de Geografia – UERJ

Prof. Dr. Ciro Marques Reis
Instituto de Geografia – UERJ

Rio de Janeiro

2025

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora Mônica pela confiança, pelo atendimento amigável e pelas orientações sempre pertinentes e esclarecedoras.

Agradeço aos professores Ruy Moreira e André Roberto Martin pelas contribuições valiosas oferecidas durante o exame de qualificação.

Agradeço aos professores Ruy Moreira, André Roberto Martin, Maiara Tavares Sodré e Ciro Marques Reis por aceitarem o convite para compor a banca examinadora, sentindo-me honrado com a presença de todos.

A força da alienação vem dessa fragilidade dos indivíduos, quando apenas conseguem identificar o que os separa e não o que os une.

Milton Santos

RESUMO

CARNEIRO, Felipe Sampaio. **Federalismo e regionalismo brasileiro**: uma análise do Consórcio Nordeste. 2025. 163 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

Este trabalho analisa o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), estabelecido em 2019 com o propósito autodeclarado de promover a gestão colaborativa do território e servir como um espaço de diálogo político em âmbito regional. Apresenta sua estrutura organizacional, examina sua gestão, algumas de suas ações políticas tanto ordinárias quanto excepcionais no período da pandemia de coronavírus, e destaca características que o diferenciam dos outros consórcios interestaduais no Brasil. Na abordagem metodológica, é aplicada a literatura referente ao regionalismo nordestino como fundamento teórico para entender esse fenômeno político-territorial e para reconhecer seus componentes essenciais. A partir desse conhecimento, o trabalho considera a crise como um componente fundamental do regionalismo do Nordeste. A crise política gerada pela prisão de Lula e pela ascensão de Bolsonaro à presidência é vista como um elemento que intensificou a já existente crise federativa no Brasil, e que se revela crucial para a constituição do Consórcio. Defende o Consórcio Nordeste como uma expressão contemporânea e conjuntural do regionalismo nordestino, e com isso oferece uma perspectiva inédita nos estudos já realizados sobre esse objeto que estão listados no catálogo da Capes, ao integrar o regionalismo em sua avaliação. O trabalho está estruturado em três partes. A primeira aborda o federalismo no Brasil, com o objetivo de situar a crise federativa. A segunda analisa a interconexão entre federalismo, regiões e regionalismo, focando particularmente no Nordeste e seu regionalismo. Por fim, a terceira parte detalha a proposta do Consórcio Nordeste.

Palavras-chave: crise política; consórcio público; federalismo brasileiro; governo Bolsonaro; regionalismo.

ABSTRACT

CARNEIRO, Felipe Sampaio. **Federalism and brazilian regionalism**: an analysis of the Northeast Consortium. 2025. 163 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

This work analyzes the Interstate Consortium for Sustainable Development of the Northeast (Consórcio Nordeste), established in 2019 with the self-declared purpose of promoting collaborative management of the territory and serving as a space for political dialogue at a regional level. It presents its organizational structure, examines its management, some of its political actions, both ordinary and exceptional during the coronavirus pandemic, and highlights characteristics that differentiate it from other interstate consortia in Brazil. In the methodological approach, literature referring to northeastern regionalism is applied as a theoretical foundation to understand this political-territorial phenomenon and to recognize its essential components. Based on this knowledge, the work considers the crisis as a fundamental component of regionalism in the Northeast. The political crisis generated by Lula's arrest and Bolsonaro's rise to the presidency is seen as an element that intensified the already existing federative crisis in Brazil, and which proves to be crucial for the constitution of the Consortium. It defends the Northeast Consortium as a contemporary and conjunctural expression of northeastern regionalism, and with this it offers an unprecedented perspective in the studies already carried out on this object that are listed in the Capes catalog, by integrating regionalism into its evaluation. The work is structured in three parts. The first addresses federalism in Brazil, with the aim of situating the federative crisis. The second analyzes the interconnection between federalism, regions and regionalism, focusing particularly on the Northeast and its regionalism. Finally, the third part details the Northeast Consortium's proposal.

Keywords: political crisis; public consortium; brazilian federalism; Bolsonaro government; regionalism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Desconcentração concentrada da Aglomeração Industrial Relevante.....	64
Figura 2 – Governadores do Consórcio Nordeste.....	110
Figura 3 – Organograma do Consórcio Nordeste.....	112
Figura 4 – Governadores do Consórcio Nordeste com o presidente do Senado.....	126
Figura 5 – Governadores do Consórcio Nordeste em reunião na França.....	130
Figura 6 – Divisão territorial do Brasil para fins eleitorais em 1872 – Brasil Império.....	163
Figura 7 – Divisão territorial do Brasil para fins eleitorais em 1872 – Brasil Império.....	163

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Produto Interno Bruto per capita das Grandes Regiões em 2022 (em R\$).....	70
Gráfico 2 – Aeroportos por estados brasileiros.....	117
Gráfico 3 – Pronunciamentos, discursos, matérias, legislação, requerimentos, notícias e diários disponíveis na página do Senado Federal que fazem referência ao termo “Consórcio Nordeste” (período 2019 a 10 de março de 2024).....	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estados do Nordeste, governadores, partidos e ideologia partidária.....	109
Quadro 2 – Principais objetivos do Consórcio Nordeste.....	110
Quadro 3 – Governança do Consórcio Nordeste.....	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BBC	British Broadcasting Corporation
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BrC	Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
COSUD	Consórcio de Estados do Sul e Sudeste
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DIT	Divisão Internacional do Trabalho
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
GeoBrasil	Grupo de Pesquisa Geografia Brasileira
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
ISS	Imposto Sobre Serviços
JF-BA	Justiça Federal da Bahia
JF-PI	Justiça Federal do Piauí
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MS	Ministério da Saúde
MP-MA	Ministério Público do Maranhão
MP-RN	Ministério Público do Rio Grande do Norte
MPF-CE	Ministério Público Federal do Ceará
MPF-PI	Ministério Público Federal do Piauí

OMS	Organização Mundial da Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUS	Sistema Único de Saúde
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UERN	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	17
1	O FEDERALISMO BRASILEIRO E SUA PECULIARIDADE	24
1.1	Considerações sobre o federalismo, federação e federalismo norte-americano	24
1.2	O federalismo brasileiro	26
1.3	Municípios: de instrumentos para a gestão descentralizada do território colonial a protagonistas da Federação	46
1.4	A vulnerabilidade dos Estados	52
2	REGIONALISMO E FEDERALISMO: CONEXÃO ENTRE ESPAÇO E POLÍTICA	58
2.1	A questão regional no federalismo brasileiro	60
2.2	O regionalismo do Nordeste	71
2.2.1	<u>Prática espacial, crise e ideologia</u>	79
2.3	A representação espacial que criou o Nordeste ou regionalismo cultural	82
2.4	A representação espacial dualista ou regionalismo econômico	86
2.5	A estratégia das elites ou regionalismo político	91
2.6	A representação espacial para o Nordeste do século XXI	95
3	CONSÓRCIO NORDESTE: ONDE FEDERALISMO E REGIONALISMO SE ENCONTRAM	97
3.1	Consórcio Nordeste	105
3.1.1	<u>O Consórcio Nordeste como instituição de gestão do</u>	106
3.1.2	<u>O Consórcio Nordeste como manifestação do regionalismo</u>	118
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
	REFERÊNCIAS	136
	APÊNDICE A – Referências disponíveis na página eletrônica do Senado Federal em que pronunciamentos, discursos, notícias, diários, requerimentos, matérias e legislação mencionam o termo “Consórcio Nordeste”, durante o período 2019 a 10 de março de 2024.....	151
	ANEXO A – Discurso do senador Jean-Paul Prates sobre o Consórcio	

Nordeste.....	158
---------------	-----

INTRODUÇÃO

As tensões federativas no Brasil se intensificaram com a pandemia da Covid-19, levando estados e municípios a buscarem o respaldo do Supremo Tribunal Federal para validar as ações de emergência sanitária que implementaram. Conflitos são inevitáveis, mesmo em modelos de colaboração típicos das federações, e cada uma apresenta características que podem intensificar ou suavizar as desavenças.

No caso do Brasil, as adaptações, restrições, acertos e falhas de seu modelo federativo estão ligados à sua trajetória histórica e às suas características geográficas, exigindo uma análise cuidadosa dos municípios e estados como entidades político-territoriais que, ao longo do tempo, buscam o reconhecimento de sua importância no pacto federativo.

As especificidades do Brasil evidenciam a importância de abordar seus problemas federativos de uma maneira que vá além da questão da guerra fiscal, que tem sido a abordagem predominante. Embora a alocação do orçamento público seja crucial para o funcionamento minimamente adequado da Federação, há campo para interpretações diferentes da perspectiva fiscalista.

Este estudo trata a questão com foco nos consórcios públicos, inseridos em um cenário federalista que, historicamente, apresentou escassa colaboração, mas que atualmente mostra indícios de mudança.

O nosso interesse em consórcios públicos nos levou, anteriormente, a elaborar a dissertação de mestrado chamada *Considerações sobre o planejamento regional no Rio de Janeiro: uma análise do Consórcio Intermunicipal do Leste Fluminense (CONLESTE)*, e, no momento, nos incentiva a investigar o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste).

O Consórcio Nordeste, por ser uma iniciativa recente, ainda é pouco explorado em trabalhos acadêmicos. Até o dia 13 de janeiro de 2025, o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes aponta a existência de somente seis dissertações de mestrado associadas ao tema: uma na área de Ciência Política, três em Direito, uma em Gestão Pública e uma em Relações Internacionais, com ausência de dissertações ou teses em Geografia.

A iniciativa inovadora do Consórcio Nordeste gera boas expectativas para a colaboração entre os estados da região, mas também impõe desafios de

aprendizado tanto para os participantes quanto para os estudiosos da iniciativa, uma vez que carece de referências comparativas. Essa particularidade se combina com a escassez de produção acadêmica já citada, o que torna sua investigação relevante.

Este estudo traz um novo enfoque em comparação aos estudos acadêmicos já disponíveis no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. Isso se deve ao fato de que o regionalismo é utilizado como uma variável para analisar o Consórcio Nordeste.

Os consórcios públicos têm se tornado mais frequentes no país e são uma organização mais antiga entre os municípios, ao passo que os estados, que passam há décadas por grandes desafios decorrentes da reestruturação produtiva da economia brasileira, só começaram a se consorciar há pouco.

A crise dos estados, que se arrasta há bastante tempo, se intensificou ao longo da era republicana, afetando tanto a eficiência na gestão do território quanto o seu peso político na Federação.

Essa vulnerabilidade impulsiona a criação de consórcios públicos, que vê na colaboração estadual uma abordagem política de escala mais eficaz para dialogar com o Governo Federal e o Congresso Nacional. Essa estratégia busca formar uma aliança em torno de questões estaduais compartilhadas para lidar com a competição interfederativa, conhecida como “guerra dos lugares”.

A criação de instâncias coletivas entre os governos estaduais procura recuperar a influência que os estados têm perdido em um cenário de federalismo caracterizado pela pouca cooperação e pela forte competição. A dependência financeira em relação ao Governo Federal evidencia a séria crise que muitos estados enfrentam, o que prejudica a higidez do sistema federal e demanda abordagens inovadoras para a colaboração.

A formação de um consórcio entre os governos do Nordeste, portanto, evidencia os desafios enfrentados para se implementar um plano brasileiro estruturante e perene para a região Nordeste.

A constância da crise federativa no Brasil é um fato reconhecido e inegável, sendo que a atual Constituição de 1988 prevê, desde a Emenda Constitucional nº 19, que foi introduzida em 1998, a criação de consórcios públicos para promover a integração e colaboração federativa. Contudo, o que levou à fundação do Consórcio Nordeste apenas em 2019?

Para explorar a questão, é essencial entender os elementos que motivaram essa parceria entre os estados, que é ao mesmo tempo inovadora e tardia no Nordeste. Para isso, a investigação se concentra na perspectiva do regionalismo nordestino, que desempenha um papel central no estudo e funciona como elo entre o federalismo e o Consórcio Nordeste.

A base teórica principal deste estudo se apoia nas considerações sobre o regionalismo do Nordeste feitas por Francisco de Oliveira, que destaca o aspecto econômico desse fenômeno; Rosa Maria Godoy Silveira, que enfatiza a ideologia como um elemento central na formação do regionalismo; Durval Muniz de Albuquerque Jr., que fundamenta sua análise na produção cultural relacionada ao Nordeste; e Iná Elias de Castro, que aponta a relevância da ação política para uma melhor compreensão do regionalismo.

No final do século XIX e nos primórdios do século XX, a diminuição do peso econômico das regiões do então "grande norte" brasileiro, resultante de alterações na divisão do trabalho tanto nacional quanto internacional, teve um impacto profundo na economia do Nordeste, levando ao surgimento das primeiras expressões regionalistas impulsionadas pelas oligarquias agrárias.

Durante a segunda parte do século XX, a colaboração entre o Estado brasileiro e a burguesia industrial nacional com sede em São Paulo, visando implementar um plano de atualização produtiva para a região Nordeste, provocou uma nova fase de descontentamento na região.

A resistência das oligarquias do Nordeste em ambos os períodos foi uma reação contra o "desaparecimento" de suas regiões econômicas e sua assimilação à economia dominante do Centro-Sul do Brasil, culminando em uma estratégia regionalista que buscou manter o controle territorial interno.

Com esse objetivo, o regionalismo passou a retratar a região Nordeste como um espaço onde tanto as classes privilegiadas quanto o restante do povo vivenciavam, de forma semelhante, os impactos da decadência da economia atrelada à produção de açúcar. Essa perspectiva conseguiu estabelecer a ideia que as oligarquias almejavam, retratando o Nordeste como uma região marcada pela crise.

A região semiárida do Nordeste passou a integrar o discurso regionalista das oligarquias do açúcar, já que as representações do sofrimento causado pelas secas conseguiam sensibilizar e mobilizar o restante do país, algo que a abordagem

conservadora e nostálgica das oligarquias do Nordeste úmido não conseguia alcançar.

O consenso interno acerca da crise nos diferentes "nordestes" foi crucial para a tática das oligarquias, que, por meio do discurso regionalista, promoveu sua visão ideológica sobre o território nordestino. A imagem do Nordeste, retratado como um cenário de crises contínuas, foi construída a partir de um discurso que invocava a tradição e a prosperidade regional, que estavam se extinguindo.

O regionalismo funcionou também como uma estratégia das oligarquias em reação ao projeto de industrialização e à modernização da agricultura nacional, o que originou uma crise na representatividade política, marginalizando a elite nordestina em relação ao novo pacto burguês brasileiro, centrado no Centro-Sul.

A ideologia das oligarquias nordestinas serviu como um fator de união para formar um bloco regional conjuntural, e a busca por um caminho que pudesse contornar as crises tornou-se o seu objetivo central.

A crise econômica enfrentada pelas oligarquias agrárias resultou na consolidação da maior prática regionalizante no país, que redefiniu a região norte oriental do Brasil, agora conhecida como Nordeste.

As investigações sobre o regionalismo do Nordeste realizadas pelos autores mencionados nesta pesquisa revelam múltiplas visões, porém concordam que a crise das oligarquias é a principal razão para o surgimento do regionalismo no Nordeste.

Este trabalho propõe, assim, analisar a formação do Consórcio Nordeste a partir da crise, entendida como um elemento fundamental do regionalismo nordestino.

A questão da discussão aqui não diz respeito à crise econômica que, em um primeiro momento, estimulou o surgimento do regionalismo no Nordeste. Em vez disso, foca em outro tipo de crise, a política, que teve início com a "Operação Lava Jato", que resultou na prisão de Lula e na eleição de Bolsonaro em 2018, além da crise sanitária da Covid-19, em um contexto já delicado do federalismo brasileiro.

Para exemplificar o caminho metodológico ora adotado, utilizamos a seguinte analogia: a persistente crise federativa não levou os estados do Nordeste a formarem um consórcio. Essa crise manteve a água da cooperação federativa em temperatura elevada, mas sem alcançar o ponto de ebulição. Em outras palavras, a crise política e sanitária exigiram novas ações em resposta à crise federativa.

Nesse cenário de retroalimentação, a crise federativa, que já era evidente, se intensificou devido à animosidade de Bolsonaro em relação aos governadores do Nordeste. Estes, desde o começo de seu mandato, tentaram estabelecer diálogo com o Presidente da República, mas não conseguiram êxito.

As declarações de Bolsonaro, ao desmerecer a região Nordeste e seus governadores, reforçaram a identidade nordestina entre os eleitores, o que se transformou em um obstáculo para suas ambições políticas, influenciando de maneira decisiva o resultado da eleição presidencial de 2022, que consagrou Lula como vencedor.

A crise atua como um elemento crucial na investigação das relações entre federalismo e regionalismo, pois, ao longo da história, foi utilizada como base para a reação das oligarquias frente à diminuição de seu poder na Federação. Hoje, essa temática retoma sua importância no cenário regional nordestino e com outros atores.

A crise que fomentou o regionalismo no Nordeste ao longo do século XX possui traços diferentes em relação às crises contemporâneas, porém há um aspecto funcional comum a elas: o discurso para sua validação tanto interna quanto externa.

Ao longo do século XX, o discurso regionalista baseado em um determinismo geográfico colocou o Nordeste na discussão nacional. Essa perspectiva gerou uma representação espacial da região como o espaço em que tanto as elites quanto os marginalizados eram igualmente vítimas do “azar climático” e da indiferença do governo brasileiro.

Atualmente, o discurso dos governadores nordestinos, baseado em um “determinismo positivo”, vem reinterpretando a região. Ele fundamenta-se nas características geográficas e climáticas do Nordeste para captar investimentos e negócios, especialmente nos setores de turismo e energias renováveis.

Pode ser observada, também, uma coesão regional nas manifestações políticas acerca de questões nacionais que afetam o Nordeste.

A atuação política dos governadores do Nordeste sugere que está em curso uma nova elaboração do regionalismo. Diante disso, este estudo visa analisar as repercussões, para a articulação interestadual, da crise do federalismo no contexto da crise política e sanitária, procurando responder à seguinte questão: o Consórcio Nordeste é uma expressão atual do regionalismo do Nordeste?

Este é um trabalho de Geografia Política que tenta contribuir com o debate emergente sobre a governança territorial compartilhada no Brasil. Em particular, concentra-se na colaboração entre estados que, devido a laços históricos, optaram por trabalhar juntos para superar a característica conflituosa do federalismo no país.

A pesquisa consiste em uma investigação bibliográfica e documental sobre o federalismo, regionalismo, o Consórcio Nordeste e as interconexões entre esses três conceitos. A análise bibliográfica inclui tanto fontes primárias quanto secundárias, enquanto a análise documental se restringe a fontes primárias. A categoria central de análise é a Instituição, mas também são consideradas as categorias Federalismo, Região e Regionalismo.

O trabalho está organizado em três capítulos.

O primeiro capítulo examina o federalismo brasileiro, estabelecendo um paralelo com o modelo dos Estados Unidos. Discute o movimento entre centralização e descentralização dentro do sistema federal, assim como as formas pelas quais a União se relaciona com as unidades subnacionais, com um foco especial na região Nordeste.

Adicionalmente, avalia tanto os avanços quanto os retrocessos políticos e constitucionais que impactam os estados e municípios, além de suas consequências, investigando como as especificidades históricas do federalismo no Brasil estão relacionadas às suas crises recorrentes.

Nesse sentido, recorre às Constituições do Brasil, à legislação específica e a uma gama de referências que abrange autores de diversas áreas do conhecimento, como Norberto Bobbio, Paulo Bonavides, Hely Lopes Meirelles, Dalmo Dallari, Ruy Moreira, Marta Arretche, André Martin e outros.

O objetivo específico nessa parte do trabalho é abordar a crise do federalismo a partir de elementos que considerem o território, expandindo a discussão para além da perspectiva fiscalista, que tem sido predominante no debate, sem, no entanto, negligenciar a relevância dessa abordagem e fazendo a devida menção a ela.

O segundo capítulo analisa a relação entre federalismo, região e regionalismo, com atenção especial ao Nordeste e seu regionalismo.

Nesta parte, recorre-se à Geografia Política para esclarecer a conexão entre região e federalismo, apresentando-os como conceitos que se influenciam mutuamente e podem tanto se apoiar quanto se afastar, dependendo dos períodos de centralização ou descentralização do poder na Federação.

Ademais, aborda os planos regionais voltados para o Nordeste e as políticas sociais, visando compreender de que maneira esses mecanismos favorecem a integração federativa no contexto da disparidade econômica regional, além de mencionar a ideia de um federalismo com perspectiva regional.

Esta parte foca na análise da origem, natureza e particularidades do regionalismo nordestino, suas práticas e representações espaciais utilizadas, buscando um fundamento teórico que ajude a reconhecer os componentes desse regionalismo no Consórcio Nordeste.

As fontes citadas neste segmento incluem Gilberto Freyre, Victor Nunes Leal, Paulo Bonavides, Francisco de Oliveira, Iná Elias de Castro, Rosa Silveira, Durval Muniz de Albuquerque Jr. e outros autores.

O terceiro e último capítulo concentra-se no Consórcio Nordeste. Nele, são expostas as razões que levaram à sua criação, sua trajetória, os princípios que fundamentam suas atividades, os objetivos que persegue, seu impacto político e as ações que tomou frente à pandemia.

São discutidas ainda as suas inconsistências, a organização da instituição e a sua base jurídica, além de fornecer uma definição conceitual para o Consórcio Nordeste.

A pesquisa de documentos representa um elemento importante desta parte, na qual se analisa as normas que embasam a instituição e os documentos que a referenciam nos debates do Senado Federal.

No que diz respeito ao acervo bibliográfico, são mencionados autores como Iná Elias de Castro, Marcelo Lopes de Souza, Maria do Livramento Miranda Clementino, Valdir Roque Dallabrida, Leonardo Avritzer, Miguel Nicolelis, entre outros.

Portanto, realiza-se uma análise institucional do Consórcio Nordeste, com ênfase na identificação dos aspectos que o vinculam ao regionalismo nordestino.

1 O FEDERALISMO BRASILEIRO E SUA PECULIARIDADE

Neste capítulo, exploram-se as raízes do federalismo no Brasil e suas particularidades, a fim de evidenciar como esses aspectos influenciam os desafios e crises que esse sistema tem enfrentado no país.

Quando se trata de suas raízes, merece atenção especial o federalismo dos Estados Unidos, devido à sua relevância na organização do Estado brasileiro republicano. A análise visa realizar uma breve comparação entre os dois modelos e destacar as repercussões que essa relação gera no federalismo brasileiro.

Quanto às suas particularidades, analisa a centralização e a descentralização no âmbito federal, assim como as modalidades de intervenção do governo central nas entidades subnacionais, notadamente no Nordeste. Além disso, examina a condição dos estados e municípios, bem como as dificuldades que enfrentam, especialmente os estados, no contexto da Federação.

1.1 Considerações sobre o federalismo, federação e federalismo norte-americano

O conceito de federalismo é frequentemente empregado para se referir a um tipo de estrutura de Estados nacionais, onde a administração é baseada na distribuição de poderes e responsabilidades entre entidades territoriais internas que possuem autonomias limitadas.

Essa definição é amplamente reconhecida, mas não é a única, pois o federalismo também pode ser visto como uma organização particular da sociedade de um Estado e como uma teoria política que permeia o território, tanto dentro dos Estados quanto em relação a eles.

Norberto Bobbio et al. (1998, p.484 - 485) caracterizam o federalismo como uma teoria política que se aplica em níveis tanto nacional quanto internacional.

No contexto nacional, afirmam que a teoria do federalismo se aplica especialmente à sociedade civil, porque vai além da estrutura institucional que segmenta o território do Estado. Esta abordagem visa atender às demandas

humanas de pertencer a suas comunidades e de fazer escolhas independentes sobre assuntos que afetam os locais onde vivem.

No contexto internacional, a teoria do federalismo se opõe à inclinação totalitária dos Estados nacionais, já que procura evitar a homogeneização e a centralização típicas dessas entidades, promovendo valores cosmopolitas que possibilitam que os indivíduos reconheçam sua identificação com outras nacionalidades.

De acordo com Dalmo Dallari (2019, p.50), a palavra federação tem sua origem no latim *foedus* e simboliza a ideia de pacto, que no contexto do federalismo refere-se à colaboração entre entidades subnacionais para constituir um Estado federal.

Federalismo e federação não são termos sinônimos. A federação refere-se a um pacto entre entidades políticas territoriais que constituem uma estrutura particular do Estado, enquanto o federalismo diz respeito a uma forma específica de organização da sociedade de um Estado. Entretanto, os dois conceitos são misturados de maneira pragmática.

Dallari (2019) utiliza os Estados Unidos como exemplo e destaca as principais características de uma federação, que abrange a Constituição como fundamento jurídico compartilhado, a vedação à secessão, a soberania da União e a autonomia dos estados, a alocação de responsabilidades e a descentralização do poder político.

O conceito de federalismo surgiu no século XVIII nos Estados Unidos e refere-se a uma forma de organizar as responsabilidades na estrutura legal do Estado, contrastando com o modelo de Estado unitário. Essa configuração é complexa, pois a presença de diversas autoridades em um único território requer uma cooperação constante para evitar conflitos de competências e a supremacia de um poder sobre os outros (EGLER e MATTOS, 2003, p.426).

O sistema federal dos Estados Unidos emergiu em um ambiente repleto de tensões e caracterizado por uma grande diversidade nas esferas política, cultural, econômica e territorial, que culminou em uma guerra civil devastadora (Guerra de Secessão).

Antes da adoção do federalismo, cada estado dos Estados Unidos desfrutava de total independência, o que levou, em um primeiro momento, ao surgimento de um sistema confederativo que ainda influencia as relações políticas e jurídicas no país.

O distinto método de eleição do presidente norte-americano revela o grau de autonomia mantido pelos estados daquela federação.

O desaparecimento da confederação¹ norte-americana foi substituído pela federação, surgida do desejo de coesão interna fundamentada na noção de uma ameaça externa compartilhada, além da exigência de uma organização econômica interna que beneficiasse as interações produtivas interdependentes entre os estados do sul e do norte.

Os federalistas norte-americanos concluíram que a confederação operava sob uma lógica territorial facciosa em razão das disputas comerciais. Assim, promoveram a ideia de expandir o território e estabelecer um governo central que efetivamente influenciasse a vida cotidiana das pessoas, em vez de atuar apenas como um canal de comunicação normativo entre os estados confederados. Ou seja, as leis promulgadas pelo governo central precisariam ser obedecidas por todos os cidadãos da nação (LIMONGI, 2002).

Essa estrutura jurídico-institucional não se restringia apenas a princípios de uma república. Havia uma justificativa prática por trás das ideias dos federalistas Alexander Hamilton, James Madison e John Jay: a experiência de conflitos, resultante dos diversos interesses comerciais nos Estados Unidos, precisava ser substituída por um acordo federativo, visando expandir o território, consolidar as fronteiras nacionais, neutralizar ameaças externas e formar a nação.

O modelo de federalismo dos Estados Unidos influenciou a formação do federalismo no Brasil.

1.2 O federalismo brasileiro

[...] o Federalismo até agora se apresentou, em toda a parte, de modo imperfeito e instável (BOBBIO, 1998, p.483).

¹ No que diz respeito ao conceito de Confederação, Bobbio et al. (1998, pp. 218-219) afirmam que “Na linguagem política, o termo Confederação tem duas significações, uma genérica, a outra específica. Na acepção genérica, Confederação é quase sinônimo de associação [...] Na acepção específica, de que nos ocuparemos aqui, o termo indica, ao contrário, uma união de Estados [...] a Confederação é uma fórmula política instável, condenada a dissolver-se ou consolidar-se, podendo transformar-se num Estado tutelar da autonomia das unidades componentes se tiver uma estrutura federativa”.

No Brasil, a implementação do federalismo foi motivada pela necessidade das oligarquias agrárias de garantir autonomia em relação ao forte centralismo autoritário da Monarquia.

Com os acontecimentos que transpuseram os limites dos Estados Unidos, o Brasil também pôde absorver os conceitos do liberalismo e do positivismo científico do século XIX, incluindo a ideia da autodeterminação dos povos e de descentralização do poder.

O federalismo no Brasil foi então formalizado pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que se seguiu ao golpe militar que destituiu o Imperador e manteve o povo afastado do poder.² Um golpe, apoiado por civis influentes, expôs a fragmentação territorial que o país enfrentava naquele período, já que a "Proclamação da República" ocorreu apenas como um movimento limitado ao centro do Rio de Janeiro, surpreendendo até mesmo alguns adeptos da república (GOMES, 2014).

Paulo Bonavides (1980) aponta que as frequentes crises políticas no Brasil estão ligadas à origem da nossa federação, a qual chama de "ilusão semântica". Defende que a organização territorial do Império foi a verdadeira responsável por preservar o unitarismo no país, em vez da própria federação, o que revela uma diferença significativa entre as federações dos Estados Unidos e do Brasil.

Segundo o autor,

[...] nossa Federação se fez a partir de um Estado unitário que se desmembrou e não de uma Confederação que se dissolveu. Não foi exatamente como nos Estados Unidos, paradigma de todos os sistemas federativos constitucionais. Ali, as 13 Colônias separadas da Metrópole, primeiro se declararam soberanas e emancipadas para, em seguida, viverem cerca de dez anos à sombra de um instrumento confederativo (BONAVIDES, 1980, p.118).

Ao analisar as leis e as teorias desenvolvidas nos Estados Unidos, em relação às condições e à realidade do Brasil, Bonavides expressa sua insatisfação com o federalismo importado pelo país, declarando que

O presidencialismo brasileiro, contrabandeado na bagagem teórica do federalismo de importação, veio também perpetuar vícios que o país já conhecia do autoritarismo monárquico. As oligarquias o respaldavam. Da

² O historiador José Murilo de Carvalho vê a fundação da República sem a participação do povo como "o pecado original da República".

legitimidade do federalismo, por ele escorado, pouco restava, senão o que a Constituição de 1891 dispunha e as instituições desmentiam. A sombra do berço escurecia, pois, a experiência federativa cujo impulso inicial partira, conforme vimos, do centro para a periferia, mediante um ato em que a vontade central e soberana decretara a elevação das Províncias do Estado unitário à categoria de unidades autônomas da União federativa. O fantasma unitarista ficara, porém, abrigado na lembrança daquelas ex-Províncias, dadivosamente convertidas em Estados, até materializar-se no corpo da organização nacional, nominalmente designada pela Constituição como República Federativa. Essa República não existe; é uma ilusão semântica. O que existe é o Estado unitário, de 90 anos, nascido em 15 de novembro de 1889 sobre as ruínas da monarquia. O unitarismo do Império fora incomparavelmente mais verídico e autêntico, na sua projeção histórica, do que aquele trazido pela distorção republicana (BONAVIDES, 2010, p.318).

Gilberto Freyre também faz uma crítica à adoção do federalismo importado pelo Brasil, referindo-se a ele como uma imitação dos Estados Unidos e afirmando que

Em vez de procurar combinar unidade com diversidade regional, tomaram emprestado dos Estados Unidos o princípio dos 'direitos' ou de 'autonomia de Estado', e deram tal ênfase a essa autonomia política de Estado, derivada de condições meramente materiais e quantitativas e de vantagens puramente técnicas que um Estado pudesse ter sobre outros, que muitos abusos tornaram-se possíveis sob esse mal entendido federalismo ou estadualismo (FREYRE, 1971, p.91-92).

O Império Brasileiro, nesse contexto, era formado por um arquipélago de províncias que se uniram para apoiar D. Pedro I em sua decisão de declarar a independência do Brasil. As motivações provinciais, envolvendo tanto o anseio por autonomia quanto o desejo de uma unidade nacional, acabaram por levar a Monarquia a se transformar em um Estado federal republicano.

Assim, a República recebeu a continuidade da unidade territorial deixada pela Monarquia. Esse modelo de "federalismo monárquico" foi estabelecido com o objetivo de manter a coesão das províncias em relação ao Imperador e, conseqüentemente, assegurar a integridade das fronteiras nacionais.

Rui Barbosa, amplamente considerado um dos principais pensadores na formação do Brasil federalista, em sua célebre citação: "Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes, a reunião das coisas reunidas", afirmou a singularidade do surgimento oficial dessa federação.

Isso levou a uma transição conservadora e cautelosa entre os regimes monárquico e republicano, e conforme apontado por João Camilo Torres (2017), o

Brasil é exemplo de uma "federação preventiva", porque ela apareceu antes mesmo da oficialização da República. Em relação a isso, levanta a seguinte questão.

Vemos, daí, que federação é sinônimo de associação de partes. Ora, sendo o Brasil uma federação, surgiu da associação de entidades, outrora separadas? Estas partes que se 'reuniram', e sabemos do próprio texto da Constituição, gozam hoje do predicamento de estados, estavam, mesmo, separadas? [...] Diz a História que a federação foi instituída no Brasil pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que implantou 'provisoriamente' a federação e a República. Estavam, afinal, as antigas províncias separadas, agrupando-se na histórica manhã de novembro? Não, absolutamente não. Eram órgãos de um Império unitário (lemos nos livros) e souberam da sua 'federação' por telegrama (TORRES, 2017, p.29).

Durante as revoluções liberais e a turbulência enfrentada pelo Brasil no Período Regencial³ do Império, a Câmara dos Deputados aprovou a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, que ficou conhecida como Ato Adicional de 1834. Essa legislação estabeleceu as assembleias legislativas provinciais, que substituíram os Conselhos Gerais das províncias, conferindo-lhes maior autonomia e buscando descentralizar o processo decisório no Império.

O evento em questão é considerado pelos historiadores uma resposta da Regência às províncias, visando controlar os levantes separatistas e insurretos que surgiram no Brasil, principalmente nas regiões Nordeste, Norte e Sul durante esse período. No entanto, em 1840, a Lei de Interpretação do Ato Adicional novamente limitou o que os conservadores denominavam de "excessos federalistas" contidos no Ato.

Esse "federalismo concedido" durante a Monarquia foi reeditado na Primeira República, com o poder centralizado no Governo Federal, ao mesmo tempo em que se realizavam negociações que favoreciam as oligarquias estaduais. Com o fim do Poder Moderador Imperial, que definia a destinação dos cargos políticos e administrativos no país, as oligarquias passaram a ter muito maior capacidade de barganha.

De sorte que as particularidades históricas da organização política e territorial do Brasil, como a adoção do modelo dual (união-estados) inspirado nos Estados

³ O Período Regencial começou quando D. Pedro I renunciou ao trono do Brasil em 1831. Devido à idade do seu filho, que contava com apenas cinco anos, estabeleceu-se um governo regencial para administrar o país. Durante essa fase, o Brasil passou por um curto período de descentralização, o que levou a várias revoltas em diversas províncias (PERÍODO REGENCIAL, 202?). Para informações adicionais, visite: <<https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/periodo-regencial.htm>>.

Unidos, a “federação preventiva” e o “federalismo monárquico” ou “federalismo concedido”, são aspectos notáveis na formação da federação brasileira. Além disso, o modelo dual importado demorou a valorizar a relevância dos municípios e ainda não reconhece as regiões.

Os aspectos citados formam o característico federalismo do Brasil. Por isso, certos estudiosos veem desafios para o modelo brasileiro, devido à sua herança unitária e não associativa. Essa é a perspectiva de Marta Arretche (2010), que analisa a implementação do federalismo como uma estratégia para minimizar a desigualdade regional e, por consequência, prevenir a fragmentação do território.

Além dos fatores já mencionados que caracterizam a formação do federalismo no Brasil, existem outros que devem ser destacados, como os períodos de centralização e descentralização do poder federativo e as intervenções da União nos entes subnacionais.

Os ciclos de centralização e descentralização federativa

De um ponto de vista geral nota-se uma contínua troca entre Centralização e Descentralização, como consequência de um processo de concentração e desagregação, geralmente gradual e muito lento, algumas vezes mais apressado, que se manifesta em cada sociedade (BOBBIO et al.,1998, p. 330).

Com a dissolução do Estado unitário brasileiro em 1889, a federação se estabelece como o modelo de organização estatal, atravessando várias etapas e caracterizando-se pela dinâmica entre centralização e descentralização da gestão do território nacional.⁴ Para analisar essa dinâmica, consideramos a posição dos entes federativos nas Constituições ao longo do período republicano.

Durante a Primeira República (1889 - 1930), apesar de a Constituição de 1891 assegurar a autonomia para os municípios e estados (Art. 6.º e Art. 68), na prática, muitos aspectos do antigo “reino das oligarquias” do período imperial continuaram a prevalecer, com algumas práticas que já existiam na época colonial.

⁴ Segundo Bobbio et al. (1998, p.330), “Temos Centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjetivas de administração. Temos, ao contrário, Descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades”.

Nesse contexto, os governadores, geralmente aliados ao Governo Federal estabelecido, indicavam prefeitos que eram favoráveis ao regime, uma articulação política chamada de coronelismo.⁵ Assim, a descentralização federativa mencionada na Constituição de 1891 não foi plenamente concretizada, especialmente no que diz respeito à autonomia financeira.

Com a promulgação da Constituição de 1891, o país adotou a denominação de Estados Unidos do Brasil, e cada província imperial foi imediatamente convertida em um estado federado, em um contexto de significativas disparidades econômicas entre eles.

Diferentemente dos municípios, os estados obtiveram uma maior influência e o sistema judiciário, que anteriormente era de competência federal, passou a ser de jurisdição estadual. A centralização que predominava na Monarquia foi substituída na Primeira República por estados mais fortes, que começaram a dominar as pautas do Governo Federal.

Nesse cenário, a ascensão dos civis no gerenciamento das políticas de Estado ocorreu em detrimento dos militares, com essas políticas sendo divididas entre as oligarquias locais.

Sob a ótica da descentralização federativa, a Constituição de 1891 visou acomodar os estados, considerando suas peculiaridades regionais,⁶ o que culminou na chamada “política dos estados” ou “política dos governadores” implementada por Campos Sales.⁷

Nesse período, a intensa influência das oligarquias estaduais no Governo Federal, especialmente das de Minas Gerais e São Paulo (conhecida como política

⁵ De acordo com Victor Nunes Leal, em sua obra "Coronelismo, enxada e voto", o coronelismo configurou-se como um sistema político que envolvia um compromisso entre o governo central, os governadores e os líderes locais (os coronéis), funcionando com base na troca de favores. Os coronéis se comprometiam a assegurar os votos necessários para a eleição dos governadores, enquanto estes, por sua vez, forneciam aos coronéis diversos recursos financeiros e materiais para influenciar o voto da população rural mais empobrecida, buscando preservar a influência dos latifundiários (coronéis) sobre a política regional. Esse arranjo se fortalecia à medida que os governadores apoiavam o presidente da República, que retribuía com suporte tanto político quanto material. O coronelismo foi uma característica marcante da Primeira República, mas entrou em declínio com o advento do Estado Novo e o crescimento da urbanização no país.

⁶ De acordo com Rocha (2002, pp.172-173), “Quando a Constituição brasileira optou pela federação - e essa opção foi feita em 1889 apenas precariamente, mas foi tornada efetiva em 1891, pela primeira Constituição Republicana – o que se queria era descentralizar para garantir as peculiaridades locais, Ou seja, que as comunidades que são tão diferentes, num país que Rui Barbosa dizia um país naturalmente federativo como o nosso, pudessem ser devidamente saneadas, aplicadas por uma legislação que fosse pertinente a cada realidade regional brasileira”.

⁷ Manuel Ferraz de Campos Sales ocupou o cargo de Presidente da República entre 1898 e 1902.

do café com leite), moldou o desenvolvimento do federalismo durante a Primeira República e teve papel fundamental na Revolução de 1930.

No início da era republicana, o desejo de descentralizar o poder era tão intenso que os estados estabeleceram obstáculos ao comércio entre eles, prejudicando a união da nova Federação formada em 1889. Chegaram a aparecer propostas que praticamente exigiam a autonomia total dos estados.

Conforme aponta Bonavides (1996, p. 364),

A euforia descentralizadora entre os Estados na primeira fase do federalismo brasileiro foi tão intensa que a pretensão autonomista obstaculizou a formação de partidos nacionais. Houve Estados onde o texto constitucional empregou, ao invés da palavra “autonomia”, o termo “soberania”. Outro organizou, após a Proclamação da República e com o advento da Federação, o novo governo provincial com secretários encarregados dos negócios da Guerra e das Relações Exteriores! Nessa fase do federalismo centrífugo, os Estados contraíam livremente empréstimos no Exterior e se endividavam de maneira desairosa, suspendendo, às vezes, por largo tempo o pagamento de sua dívida, criando, assim, situações de insolvência e de perplexidade para o sistema.

Segundo Hely Lopes Meirelles (1990), essa euforia resultou também do entendimento incorreto, por parte de determinados estados, do artigo 3º do Decreto nº 1 de 1889, que mencionava a soberania dos estados, em vez de sua autonomia.

Entretanto, a descentralização almejada pelas oligarquias estaduais encontrou diversos obstáculos na administração do setor público, principalmente em estados pobres e afastados dos grandes centros urbanos. Esse cenário resultou da herança do regime monárquico, que apresentava uma centralização administrativa excessiva, além da escassez de profissionais qualificados no serviço público nessas localidades.

Ademais, a limitada burocracia, manipulada pelas oligarquias, prejudicou a capacidade de desenvolvimento desses estados, situação que se agravou com o término do Poder Moderador do Imperador⁸, momento em que os coronéis passaram a ter controle total sobre a nomeação para os postos públicos.

⁸ De acordo com Lynch (2021), durante a Primeira República, havia um consenso entre liberais, conservadores, moderados e militares sobre a importância da implementação de um Poder Moderador para assegurar a estabilidade do novo sistema político, reconhecendo o papel de Dom Pedro II na manutenção do equilíbrio e da ordem política do país. No entanto, a discordância estava em determinar quem deveria ser o detentor desse poder dentro de uma república federativa. Os liberais apoiavam que essa função fosse atribuída ao STF, enquanto os conservadores defendiam que caberia ao presidente da República, e os moderados sugeriam o restabelecimento de uma entidade semelhante ao Conselho de Estado da Monarquia que assessorava o Imperador. Ao final, prevaleceu a perspectiva dos conservadores, que mais tarde culminou na Revolução de 1930,

A descentralização política, administrativa, legislativa e judiciária dos estados, estabelecida pela Constituição de 1891, acentuou ainda mais a fragmentação de um país vasto, desigual e já desconectado em termos territoriais, o que favorecia o sistema coronelista. Contudo, a autonomia federativa nesse período era limitada, pois muitas províncias não estavam equipadas para se manterem sozinhas apenas pelo fato de terem alcançado uma autonomia formal com a criação da Federação.⁹

Nesse cenário de autonomia formal, porém não substancial, de vários estados e municípios, o Governo Federal começou a desenvolver uma rede de infraestrutura para conectar as diversas “ilhas” que formavam o Brasil¹⁰. Essa ação evidenciou que, apesar da descentralização prevista na Constituição, a dependência financeira e técnica dos estados e municípios, que já existia durante o Império, continuava na Primeira República.

Sobre a situação dos municípios na Constituição de 1891, Victor Nunes Leal (2012) afirma que a implementação da política municipalista nesse tempo foi um fracasso, pois a autonomia política e financeira pretendida implicaria na desestruturação do sistema coronelista, que sustentava o controle dos governadores e sua colaboração com o presidente da República.

Nesse contexto, Hely Lopes Meirelles (1990, p.39-40) declara que

resultando na centralização do poder nas mãos de Getúlio Vargas. Nesse período, o Poder Executivo subordinou o Judiciário, o Legislativo e os estados às diretrizes do Estado Novo.

⁹ A ministra Carmem Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, destaca a questão do “federalismo simétrico” em um país que é naturalmente e socialmente desigual, como o Brasil. Segundo ela, existe uma grande semelhança nas constituições estaduais e entre estas e a Constituição Federal, com pequenas diferenças de redação entre estados com realidades bastante diversas, além de se observar essa mesma dinâmica nas leis orgânicas dos municípios, que se assemelham a versões adaptadas das constituições estaduais e da Constituição Federal.

¹⁰ Conforme apontam Manuel Correia de Andrade e Sandra Maria Correia de Andrade (1999, p.53-54) “[...] a República procurou promover um aumento na articulação ferroviária, no desdobramento das linhas de navegação interior, na multiplicação dos correios, telégrafos, telefones etc., no melhoramento dos portos e, indiretamente, no desenvolvimento dos centros de povoamento, na elevação da densidade demográfica, em suma, na redução da dispersão social por meio da colonização intensiva e sistemática. [...] Isso explica por que houve, apesar da federação ter se institucionalizado com a Proclamação da República, um período de transição em que nem todos os estados conseguiam a autonomia necessária para viver independentes do poder central. Tal situação retratava um tipo de dominação tradicional que não deixava de existir apenas em virtude de um decreto. Além do mais, havia estados mais ricos que outros, o que fazia diferença nesse exercício de autonomia, cabendo àqueles mais fracos econômica e politicamente, apenas um certo grau de liberdade e, mesmo assim, com fortes características de subordinação política aos maiores”.

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos 'seus' distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.

Durante a década de 1930, o cenário político foi intensamente conturbado, levando à criação de duas Constituições: a de 1934 e a de 1937. Elas apresentaram características divergentes no que diz respeito à centralização e descentralização do poder federativo.

A Constituição de 1934, que se baseou na Constituição de Weimar da Alemanha, foi uma concessão de Getúlio Vargas¹¹ após a Revolução Constitucionalista de 1932 e destacou-se por sua abordagem descentralizadora. Ela incluiu a formação de municípios autônomos de acordo com seus "interesses peculiares", além da eleição de prefeitos e vereadores, e permitiu a coleta de impostos próprios. Entretanto, essa estrutura foi desmantelada com o golpe do Estado Novo em 1937, que centralizou a Federação e consolidou o poder nas mãos de Vargas.

A Constituição de 1937, influenciada pela Constituição da Polônia, virtualmente extinguiu o federalismo, designando interventores (governadores) para os estados e vedando a utilização de seus emblemas. No período em que esteve em vigor, ações e discursos a favor do regionalismo foram condenados, e a luta contra a "ameaça comunista"¹² foi utilizada como justificativa para restringir direitos e perseguir adversários. Ademais, a Constituição eliminou as eleições para prefeitos, que passaram a ser indicados diretamente pelos governadores, aliados de Vargas.

A centralização de poder na Federação durante a vigência da Constituição de 1937 foi tão intensa que, nem durante o Império, houve uma subordinação tão acentuada dos entes federativos, em especial dos municípios, em relação ao ente central autoritário (MEIRELLES, 1990). Essa centralização funcionou como uma tática de administração do território brasileiro para lidar com as oligarquias agrárias regionais.

¹¹ Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954) exerceu a função de Presidente do Brasil entre os anos de 1930 e 1945 e novamente de 1951 a 1954.

¹² O segundo parágrafo da Constituição de 1937, ao justificar seu regime excepcional, afirma que estava "[...] ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;".

Gilberto Freyre (1971, p.90) analisa a centralização durante a Constituição do Estado Novo da seguinte maneira:

De 1937 a 1945, sob um regime que alguns caracterizaram como 'democracia autoritária', a mística que dominou no Brasil - isto é, a mística que a propaganda oficial defendeu pelos seus rádios e pelos seus jornais como a única base de patriotismo ortodoxo - foi o extremo oposto ao da doutrina dos 'direitos do Estado', como esta doutrina foi conhecida entre nós, brasileiros, de 1891 a 1930. Foi a perigosa mística da unidade castelhana ou da uniformidade castelhana. 'Castelhanismo', neste caso, não quis dizer, como na velha Espanha, a supremacia de uma região brasileira sobre as outras. Quis dizer centralização: centralização política. Quis dizer a excessiva subordinação de um país vasto como o Brasil à sua simples capital política: ao Rio de Janeiro.

Após a derrota dos governos autoritários que influenciaram o Estado Novo durante a Segunda Guerra, o Brasil voltou a permitir a descentralização política, adotando uma nova Constituição em 1946, que, embora mais liberal, preservou algumas cláusulas da Constituição estadonovista.

Durante a Quarta República (1945 - 1964), a Constituição de 1946 assegurou a autonomia administrativa, política e financeira dos municípios. Esse período é visto como um momento favorável para a Federação, uma vez que os municípios passaram a ser reconhecidos como fundamentais na implementação de políticas públicas. Quanto aos estados, apesar de recuperarem sua autonomia política, a dependência financeira em relação à União aumentou consideravelmente.

O período antidemocrático ressurgiu com a Ditadura Militar (1964 - 1985), reativando o centralismo autoritário do Estado Novo e promovendo a dependência de estados e municípios em relação à União.

Durante esse tempo, a Federação foi mantida e houve uma distribuição mais equilibrada dos tributos entre os municípios. No entanto, a Constituição de 1967 limitou a autonomia dos municípios e estados, resultando em intervenções dos militares que determinavam quem deveria ser escolhido pelas assembleias legislativas estaduais. Além disso, passou a ser uma exigência a nomeação de prefeitos para as capitais, estâncias hidrominerais e cidades classificadas como de segurança nacional.

Nesse sentido, a trajetória histórica revela que, sob regimes militares ou administrações fortemente influenciadas por militares, o federalismo no Brasil tende a enfraquecer, favorecendo uma maior centralização e hierarquização. Não é

surpreendente que, entre 2019 e 2022, no governo Bolsonaro¹³, esse fenômeno tenha ressurgido, levando alguns entes subnacionais, especialmente no Nordeste, a encontrarem obstáculos em suas relações com o Governo Federal.¹⁴

Além disso, devido à crise econômica e social que afeta diversos países, regimes com retórica nacionalista e militarizada têm conquistado influência e vitórias eleitorais, praticando uma centralização política que se opõe ao princípio do federalismo.

Após o término da Ditadura militar em 1985, o panorama federativo começou a se direcionar para a descentralização, culminando na Constituição democrática de 1988. Nesse documento, os instrumentos de transferências constitucionais, que vinculam recursos aos estados e municípios, trouxeram transformações importantes na dinâmica federativa e nos serviços oferecidos à sociedade. Essa fase é marcada pela afirmação da autonomia dos entes subnacionais, particularmente dos municípios.

O processo de descentralização federativa, observado na Segunda República (Constituição de 1934), na Quarta República (Constituição de 1946) e na Nova República (Constituição de 1988), destaca-se pelo reconhecimento das particularidades e necessidades locais e regionais, algo essencial em um país extenso e diversificado como o Brasil.

Por outro lado, o ciclo de centralização federativa é caracterizado pelo aumento das intervenções da União sobre os demais níveis governamentais, como ocorreu durante o sistema misto de centralização/descentralização do coronelismo na Primeira República (Constituição de 1891), no Estado Novo (Constituição de 1937) e na Ditadura Militar (Constituição de 1967).

No que se refere ao ciclo do poder federativo no Brasil, Ruy Moreira (2013) analisa a situação dos municípios (cidades), destacando as transformações que ocorreram no século XX devido à urbanização e industrialização, além da função do Estado brasileiro na reconfiguração de um federalismo caracterizado por práticas clientelistas e coronelistas.

O autor posiciona e elucida as transformações que a industrialização trouxe à economia agroexportadora, argumentando sobre a importância dos municípios (cidades) para o funcionamento da estrutura federativa. Essas mudanças ocorreram

¹³ Jair Bolsonaro é um oficial da reserva do Exército Brasileiro que elogia a Ditadura Militar de 1964.

¹⁴ Essas relações são discutidas no terceiro capítulo.

em razão da reestruturação produtiva do capitalismo, que exigiu a “[...] unificação nacional dos mercados locais e regionais da indústria [...]”, resultando em uma integração federativa sem precedentes no país, que anteriormente era fragmentada graças ao sistema oligárquico e coronelista.

A nacionalização e a modernização econômica impactaram um federalismo que tinha raízes municipalistas e clientelistas, ao promover a integração do território brasileiro por meio da intervenção do Estado e da burguesia industrial. Esse processo teve como objetivo modernizar a infraestrutura do país, permitindo assim o crescimento do setor industrial, o que posteriormente converteu o Brasil em um país mais urbano e, por conseguinte, reduziu a influência do voto de cabresto, típico do coronelismo e bastante encontrado nos municípios predominantemente rurais.

A urbanização e industrialização, impulsionadas pela intervenção do Governo Federal nas diversas unidades subnacionais, modificaram a dinâmica do movimento de reivindicação e pressão política na Federação que favorecia as oligarquias locais.

Durante o período do Império e na Primeira República, esse movimento emanava, principalmente, dos municípios rurais em direção ao Rio de Janeiro, que era o centro do poder e dos recursos. Contudo, a partir da década de 1930, essa dinâmica sofre uma transformação, já que o Estado Novo implementou intervenções em estados e municípios, com o intuito de desarticular as oligarquias agrárias e abrir espaço para ascensão da burguesia industrial.

Dessa maneira, as intervenções realizadas pelo Estado Novo marcaram o início de um processo de centralização política que havia sido observado anteriormente apenas no Estado unitário do Império. Mesmo após o término do regime autocrático e centralizador da Era Vargas, as intervenções persistiram ao longo do século XX, tornando-se uma característica adicional do federalismo no Brasil.

Intervenções federativas

As intervenções federativas no Brasil têm sido utilizadas como instrumento de negociação, centralização e disputa política, além de contribuir no desenvolvimento

econômico e na regulação dos estados e municípios pela União. Esse processo pode ser sintetizado em três fases principais.

A fase inicial, que se estende desde o começo da República até o período do Estado Novo, é caracterizada pela intervenção política da União nos estados e municípios, utilizando o sistema de compromissos coronelistas e práticas clientelistas. Esse sistema fornecia aos coronéis e governadores recursos federais e apoio político imprescindíveis para os rumos das políticas municipais e estaduais.

A segunda fase, que começa no Estado Novo, alcança seu ápice nas décadas de 1950 e 1960, mas perde força com o fim da Ditadura Militar. Esse período é caracterizado por uma forte centralização política e papel ativo do Estado na promoção da industrialização do país. É importante mencionar que houve um intervalo significativo de descentralização federativa entre 1946 e 1964, embora esse período ainda tenha sido marcado por intervenções da União com foco no desenvolvimento econômico, especialmente durante a presidência de Juscelino Kubitschek.¹⁵

Na terceira fase, o regime político da Constituição de 1988 intensifica a utilização de normas constitucionais e legais para gerenciar e monitorar os recursos federais transferidos a estados e municípios.

A divisão temporal exposta revela acontecimentos políticos significativos, como a crise da conciliação oligárquica durante a Primeira República, que levou à Revolução Constitucionalista de 1932. Esse movimento pressionou o governo provisório de Vargas, que havia começado em 1930, a promulgar uma nova Constituição em 1934, que favorecia a descentralização federativa. No entanto, essa Constituição foi posteriormente substituída pela de 1937, caracterizada pelo intervencionismo do Estado Novo.

Durante a ditadura do Estado Novo, o Brasil enfrenta intervenções políticas diretas nas unidades federativas, com a nomeação de aliados para os cargos de governadores. Essa estratégia tinha como objetivo reduzir a autonomia dos estados resultante da chamada “política dos governadores”, justificando-se a medida com o discurso da moralidade na política.

Nesse contexto, Arretche (2010) afirma que as ações do Governo Federal, utilizadas como ferramenta de combate político, têm se fundamentado na

¹⁵ Juscelino Kubitschek de Oliveira exerceu a presidência do Brasil de 1956 a 1961.

desconfiança em relação às elites políticas locais, vistas como corruptas e incompetentes. Segundo essa perspectiva governamental, tais classes devem ser supervisionadas e reguladas por sistemas de controle provenientes da União.

Na abordagem do Estado Novo, a defesa da moralização política não era uma grande preocupação, mas serviu como um fator importante para conquistar o apoio de grupos como o tenentismo¹⁶, cuja intenção declarada era a reforma moral da política.

No entanto, essa situação resultou no enfraquecimento do federalismo, já que vários “tenentes” foram designados como interventores estaduais. Essa dinâmica ocorreu para dismantelar a descentralização do poder federal que beneficiava os interesses econômicos e políticos das oligarquias regionais. Assim, os defensores do Estado Novo aproveitaram o discurso moralizador para justificar suas intervenções.

Sobre a natureza centralizadora e contrária ao federalismo do Estado Novo, que levou a uma regionalização duvidosa do Brasil, André Martin (1993, f.180) destaca que

Logo após a promulgação da nova Constituição em 1937, uma solenidade desenrolada na Esplanada do Russel, no Rio de Janeiro, e presenciada pelo próprio Getúlio Vargas, não deixaria dúvidas sobre o caráter fortemente antifederalista do regime que se instaurava. As bandeiras estaduais foram queimadas, suprimiram-se os hinos estaduais assim como os escudos dos Estados e até dos Municípios, e proclamou-se a intenção do Estado federal colocar-se ‘à frente das soluções’, organizando ele próprio planos de desenvolvimento regional para o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste. A partir desse momento rompeu-se a identificação entre o ‘estadual’ e o ‘regional’, e este último passou a ser conceituado oficialmente como um conjunto de Estados que reunissem certas características naturais, econômicas e culturais comuns.

Durante a Primeira República, o federalismo se caracterizou, sobretudo, pelos embates entre os estados e a União, além das intervenções ocasionais motivadas pelo sistema coronelista e pelo clientelismo nas esferas governamentais. Essa etapa foi sucedida pela Revolução de 1930 e pela ditadura do Estado Novo, que encerrou

¹⁶ De acordo com Forjaz (2016), o tenentismo foi um “Movimento político-militar que se desenvolveu durante o período de 1920 a 1935, aproximadamente, sob a liderança dos ‘tenentes’, nome com que ficaram conhecidos os oficiais revolucionários da época, nem todos verdadeiros tenentes, mas em sua grande maioria oficiais de baixa patente. Constituiu um dos principais agentes históricos responsáveis pelo colapso da Primeira República, ou seja, está inserido no processo de crise da sociedade agroexportadora e do Estado oligárquico no Brasil que culminou com a Revolução de 1930”.

o domínio político pleno dos grandes latifundiários e ampliou as medidas centralizadoras do poder central.

A partir desse ponto, novas formas de intervenção substituíram a forma estritamente política (como no caso do coronelismo e do clientelismo), uma vez que passaram a responder a uma lógica econômica (distinta da economia clientelista). As ações conduzidas pelo Governo Federal marcaram o começo do Estado desenvolvimentista, formando uma aliança com a classe industrial do Centro-Sul, com um foco particular no Nordeste.

Nordeste: o espaço prioritário das intervenções

Uma exemplo eloquente de intervenção do Governo Federal pode ser observado na região Nordeste, que durante o período imperial já recebia atenção em virtude das adversidades causadas pelas secas, especialmente após a Grande Seca que ocorreu entre 1877 e 1879, resultando na morte de centenas de milhares de pessoas e animais.

Com a chegada da República, a Constituição de 1891 estabeleceu que a União poderia intervir em apoio aos estados diante de situações de emergência. De acordo com o artigo 5.^o, era responsabilidade de cada estado garantir, com recursos próprios, as demandas de sua gestão e administração; no entanto, em situações de calamidade pública, a União forneceria assistência ao estado que solicitasse apoio.

Essas intervenções, conforme estipulado, eram requisitadas pelos estados, não representando, assim, a verticalidade típica de estruturas hierárquicas que colocam uma unidade federativa sob a autoridade de outra. Era uma forma de cooperação entre unidades federativas que, entretanto, acabou normalizando a atuação da União nos estados, enfraquecendo seu autonomismo especialmente na região Nordeste, devido às constantes crises relacionadas à seca.

É importante destacar que as medidas para enfrentar os impactos das secas, ainda no período imperial, demandavam consideráveis recursos públicos, mas conseguiram salvar inúmeras vidas, tanto humanas quanto animais. Essas iniciativas emergenciais, que continuaram no início da República, entretanto, não provocaram o efeito colateral de promover o desenvolvimento socioeconômico na região semiárida do Nordeste.

Em meio a esse cenário, estabeleceu-se a intervenção da União com a fundação, em 1909, da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), que foi a precursora do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

Após isso, a Constituição de 1934 determinou como responsabilidade exclusiva da União a missão de “[...] organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte”.¹⁷ Também eram objeto da intervenção as emergências causadas por severas epidemias e enchentes, para as quais era alocada uma parte significativa do orçamento governamental.

A partir da fundação do DNOCS em 1945, a União começou a ter um papel significativo na luta contra os problemas gerados pelas secas. Isso se deu por meio da construção de estradas, aeródromos, açudes, usinas hidrelétricas, poços, redes de transmissão, sistemas de irrigação e pontos de fornecimento de água, o que, embora de forma modesta, também ajudou a impulsionar a economia em certas áreas da região.¹⁸

Mais adiante, a Constituição de 1946¹⁹ estabeleceu a necessidade de implementar, ao longo de duas décadas, um “[...] plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes [...]”, pavimentando o caminho para a “era dos organismos regionais” na década seguinte, quando esses passaram a atuar como instrumentos de intervenção econômica na “região-problema” do país.

Entre os organismos regionais, a SUDENE destacou-se como a principal. Foi instituída pela Lei 3.692 de 1954 como uma autarquia vinculada diretamente ao Governo Federal, sendo reconhecida como a primeira agência de desenvolvimento regional na América Latina.

A SUDENE tinha a responsabilidade de agregar os fundos federais destinados ao Nordeste e exercia autoridade também sobre os estados da Bahia e Sergipe, que na época faziam parte da região brasileira Leste setentrional, assim como sobre a parte norte de Minas Gerais, localizada na antiga região Leste meridional.

¹⁷ No seu inciso XV do artigo 5.º

¹⁸ Embora o DNOCS tenha trazido benefícios significativos no enfrentamento das consequências climáticas no Nordeste, a instituição também se destacou por atender às demandas de grandes latifundiários e por casos de corrupção.

¹⁹ No seu artigo 29.º

A ampliação da abrangência da SUDENE para incluir regiões além do Nordeste, evidencia a tendência vertical da gestão do território imposta pelo Governo Federal. Isso exemplifica como a abordagem de planejamento estatal, fundamentada nos organismos regionais, serve como um meio de intervenção nos entes subnacionais.

Martin (1993, fls.243-245) alerta sobre a importância desses organismos na regionalização que ignora as divisas estaduais, ao afirmar que

[...] as divisões regionais implementadas no Brasil não se ocuparam da questão da identidade entre espaço e população [...] A constituição das Superintendências de Desenvolvimento Regional implicou numa regionalização a partir do governo central, que entrava em choque com o princípio da indivisibilidade dos Estados, contido nos ensaios de divisão regional. Assim, áreas de Minas Gerais submetidas ao fenômeno das secas, ficaram subordinadas à SUDENE, e áreas de Mato Grosso, Goiás e Maranhão ficaram sob jurisdição da SUDAM, sem que estes Estados compusessem as respectivas regiões Norte e Nordeste, segundo a divisão regional oficial adotada em 1969.

As medidas de intervenção, especialmente na região Nordeste²⁰, são uma característica da gestão territorial do governo brasileiro. Essas ações surgiram primeiramente como uma reação imediata a calamidades naturais que afetaram os estados. Posteriormente, o foco passou a ser a integração da economia nordestina com a do restante do Brasil por meio da indústria.

Uma outra forma de "intervenção" da União nos entes subnacionais, que apresentamos a seguir, ganhou mais destaque após a aprovação da Constituição de 1988.

A supervisão do Governo Federal como novo vetor de “intervenção”

Marta Arretche (2010) propõe desmistificar a "natureza particular do federalismo brasileiro" como a principal origem de suas dificuldades. Fundamentada na noção de desigualdade territorial, defende que a adoção de um sistema federal no Brasil é resultado da acentuada disparidade entre as regiões. Dessa forma, a opção pelo federalismo visa prevenir a fragmentação do território nacional.

²⁰ A intervenção do Governo Federal para incorporar a região Nordeste à indústria nacional foi essencial para a reação do regionalismo nordestino. Este assunto é abordado no segundo capítulo.

Segundo a autora, a "particularidade do federalismo brasileiro" é frequentemente mal interpretada, uma vez que essa confusão resulta da ausência de clareza sobre a combinação entre autonomia e as dinâmicas de perde-ganha no jogo político entre a União, os estados e os municípios.

Essa combinação diz respeito à função de supervisão que a União exerce sobre as políticas públicas nos estados e municípios, visando minimizar as desigualdades regionais. Essa diminuição seria resultado da harmonização e unificação das principais políticas públicas na Federação.

Trata-se, assim, de um sistema de perda e ganho, onde a União tem a função de definir as diretrizes principais das políticas públicas e atua na supervisão dessas diretrizes nos estados e municípios, em troca da concessão de parte da autonomia desses entes subnacionais. De acordo com a autora, essa fórmula tem levado à redução das disparidades entre regiões, em virtude da alocação adicional de recursos financeiros voltados a elas.

Esse exemplo nos leva de volta à questão da centralização, que é um resquício das dinâmicas territoriais durante a monarquia no Brasil. A concepção de províncias ou estados geridos por oligarquias corruptas e incompetentes sempre foi invocada como razão para a centralização de decisões e recursos, funcionando como justificativa para as ações de controle do orçamento federal.

Essa perspectiva sobre a cultura política no Brasil tem provavelmente ajudado a preservar a natureza centralizadora mesmo no sistema político introduzido pela Constituição de 1988, por meio de uma outra forma de "intervenção", que opera com base na supervisão das políticas públicas entre os diferentes níveis de governo, particularmente nas áreas de saúde e educação.

Nessa conjuntura, existem duas narrativas que exemplificam a luta histórica pela gestão do orçamento público no âmbito federativo: a dos que apoiam a centralização, que apontam a corrupção e a incompetência dos políticos locais, e a dos que defendem a descentralização, sustentando que aqueles que vivenciam a realidade local têm uma compreensão mais precisa dela. Esses últimos argumentam que os estados, e especialmente os municípios, são os mais adequados para gerenciar o orçamento público.

A abordagem retórica da moralização política, frequentemente referida como "nova política", tem raízes históricas e busca concentrar os recursos financeiros na

União.²¹ Isso habilita a administração a exercer com maior efetividade sua função de redistribuição e supervisão em relação às entidades subnacionais, o que lhe garante uma posição vantajosa ao negociar o apoio dos diversos setores políticos no Congresso Nacional.

Nesse contexto, Arretche (2010, p.595) aponta que

A supervisão federal dos governos territoriais também foi justificada pela avaliação de que a política local era domínio da corrupção e do clientelismo [...]. Os autoritários dos anos 1920 propiciaram a justificativa normativa para o regime autoritário instalado em 1930, ao sustentar que a autonomia política dos estados era um instrumento por meio do qual oligarquias regionais atrasadas manipulavam e exploravam eleitores ignorantes e, deste modo, impediam as iniciativas de um governo central modernizador [...]. Combater a corrupção e o clientelismo locais esteve também presente na justificação para a supressão da autonomia política dos estados pelo regime militar instalado em 1964 [...]. Por fim, mais recentemente a legislação federal que regulou as finanças dos governos subnacionais a partir de meados dos anos 90 foi justificada, na Câmara dos Deputados, com base no argumento de que matérias de tamanha importância não poderiam ser deixadas nas mãos dos políticos locais [...]²²

Além da gestão orçamentária, a abordagem de centralização da União pode empregar ferramentas de planejamento econômico, similar ao que aconteceu durante a administração Vargas, que conquistou apoio popular por meio de uma política que diversificou a base produtiva do país, que até aquele momento era dominada pelo setor agrícola sob o controle das oligarquias estaduais.

Ao examinar os processos de centralização na dinâmica do jogo federativo de perde-ganha, Marta Arretche utiliza como ilustração o modelo de supervisão da União estabelecido na década de 1930, esclarecendo que

A partir dos anos 30, a União teve um papel central no planejamento e financiamento da atividade econômica, o que supôs centralização da autoridade política [...]. A centralização da arrecadação tributária permitiu ao Estado desenvolvimentista brasileiro destinar expressivos volumes de receita para compensar desigualdades territoriais. Estas foram

²¹ A preocupação em concentrar o orçamento na União visa, principalmente, limitar as despesas públicas para o pagamento dos títulos da dívida federal.

²² Desde a administração de Jair Bolsonaro, os representantes locais passaram a ter maior influência sobre uma parte significativa do orçamento federal. No momento, o Congresso Nacional argumenta que os recursos da União devem ser geridos também a nível local, através das indicações dos deputados e senadores. De acordo com Rodrigo Pacheco, presidente do Congresso, "O orçamento não pertence exclusivamente ao Executivo, ele pertence ao Brasil e é feito tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo", e que "[...] o mau uso das emendas é exceção [...]". Para mais detalhes acesse: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-08/para-pacheco-mau-uso-de-emendas-parlamentares-e-excecao>>.

acompanhadas da supervisão federal das políticas implementadas pelos governos territoriais (ARRETCHE, 2010, p.594).

A centralização e a supervisão continuam a ser, até os dias atuais, um modo de intervenção da União que, apesar de afetar a autonomia de estados e municípios, tem ajudado a reduzir as disparidades entre as diversas regiões do Brasil. As transferências obrigatórias de recursos da União para os estados e municípios têm ampliado o acesso da população brasileira a serviços públicos essenciais.

A supervisão federal, ao estabelecer diretrizes e condições que estados e municípios devem seguir em relação à alocação do orçamento federal, tem servido como um mecanismo para diminuir as disparidades regionais, ao mesmo tempo em que limita a autonomia das entidades subnacionais.

Com base nisso, Marta Arretche argumenta que a redução da "desigualdade territorial" não se deve exclusivamente à descentralização federativa, mas também à função supervisora da União inserida na Constituição de 1988. Assim, a desvinculação de recursos do orçamento brasileiro para estados e municípios seria um retrocesso nesse contexto.

Com base na conclusão apresentada, a total autonomia dos entes subnacionais pode resultar em um aumento da desigualdade entre as regiões, uma vez que transferências orçamentárias descontroladas, sob a justificativa dessa autonomia, podem impactar negativamente a prestação de serviços públicos. Ademais, a alocação de recursos orçamentários rubricados pode impedir a sua aplicação baseada em preferências ideológicas ou partidárias, em detrimento das verdadeiras necessidades das sociedades locais.

Nos últimos cinquenta anos, é inegável que as disparidades entre estados e regiões se reduziram, impulsionadas por recursos federais e políticas como o SUS e o FUNDEB. Isso evidencia que, mesmo em meio a processos contraditórios, como as intervenções em uma federação, é possível que surjam experiências bem-sucedidas.

Em resumo, o ciclo do poder federativo está associado a ações de intervenção ou contenção por parte da União, que variam em intensidade de acordo com a situação política, social e econômica nacional e até internacional.

No que diz respeito ao modelo federativo no Brasil, ele se baseou no dualismo dos Estados Unidos (estados-União), o que trouxe desafios de adaptação

em nosso contexto, levando em conta especialmente a importância dos municípios para o nosso sistema.

1.3 Municípios: de instrumentos para a gestão descentralizada do território colonial a protagonistas da Federação

Antes da vinda da família real portuguesa em 1808, o Brasil colonial já possuía uma estrutura administrativa territorial que estava em funcionamento em Portugal há bastante tempo. Durante o período do Governo Geral²³, as chamadas municipalidades eram os principais símbolos dessa estrutura.²⁴

As municipalidades foram estabelecidas com base no modelo provincial empregado pelo Império Romano para gerenciar os territórios que ele conquistava, como aconteceu na Península Ibérica.

As províncias, um termo que significa "territórios dos vencidos", eram administradas de acordo com as características culturais dos povos dominados que ali viviam, obedecendo às regras impostas pelo senado romano. Em contrapartida, obtinham um certo nível de autonomia, permitindo-lhes escolher seus próprios governantes e se autoadministrarem (MEIRELLES, 1990).

Leda Naud (1967) analisa um modelo de província para compreender a origem das municipalidades, referindo-se à *civitate federatae* (cidade aliada), um legado da antiga ocupação romana em Portugal. Essa estrutura era marcada por uma significativa autonomia administrativa das comunidades locais, enquanto o Império Romano mantinha a prerrogativa exclusiva de lidar com questões de soberania do território.

A estrutura provincial de Portugal foi introduzida no Brasil, refletindo-se no chamado municipalismo das Câmaras. Isso se deu devido à necessidade da Coroa portuguesa de gerenciar as novas vilas que surgiam na imensidão do território colonizado.

²³ O Governo-Geral foi criado por Portugal em 1548 com o objetivo de ocupar, controlar e desenvolver a colônia.

²⁴ Conforme Meirelles (1990, p.33), "O Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos".

O propósito primordial das municipalidades era criar para a Colônia brasileira uma estrutura legal e uma organização administrativa que assegurassem o domínio territorial português, diante das ameaças provenientes de holandeses, espanhóis e franceses, contando, inclusive, com a ajuda dos jesuítas nesse objetivo.

De acordo com Meirelles (1990, p.35-36), o município português foi trazido para o Brasil durante o período colonial, preservando as mesmas estruturas e funções políticas, administrativas e judiciais que exercia no Reino, sendo sua administração responsabilidade de juizes que possuíam funções tanto administrativas quanto de policiamento. Esse padrão tipicamente português permaneceu em vigor até a independência do Brasil em 1822.

No período colonial brasileiro, os municípios estavam subordinados às Capitâneas Hereditárias, que controlavam o poder político regional e frequentemente desconsideravam as necessidades das isoladas vilas e cidades. Como consequência, para garantir sua própria sobrevivência, os municípios assumiram funções significativas de gestão pública e judicial, que as fizeram evoluir como entidades políticas.

Com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, a Constituição de 1824 estabeleceu a criação de câmaras municipais em todas as vilas e cidades do território, atribuindo a elas funções meramente administrativas. Além disso, a implementação de diversas de suas decisões dependia da aprovação dos Conselhos Gerais das províncias, o que diminuiu a importância das administrações municipais em comparação ao período colonial.

Em vista disso, Meirelles (1990, p.38) argumenta que durante a época da Constituição Imperial

[...] as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses. [...] Desprestigiadas politicamente, jungidas à Província e despojadas do poder judicante, as Municipalidades do Império contrastaram gritantemente com a organização anterior, do Município colonial, que desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com suas finalidades.

A importância política dos municípios durante o período colonial foi suprimida no Império, onde passaram a estar ainda mais dependentes das províncias. Com o advento da Primeira República, essa situação de dependência persistiu sob a lógica do coronelismo. A presença de apenas um artigo na

Constituição republicana de 1891, referente à autonomia dos municípios, ilustra de forma evidente essa realidade.²⁵

A transição da estrutura política do Império para a República Federativa preservou a configuração territorial ao manter a cartografia nacional²⁶, reteve a característica dualista (de províncias/império para estados/união) e subestimou a importância dos municípios na dinâmica política do Brasil.

A Constituição republicana de 1891 essencialmente manteve a estrutura político-institucional do período imperial, limitando-se a modificar os nomes das instituições políticas que abrigavam as oligarquias agrárias da época. Por exemplo, as câmaras municipais passaram a ser denominadas câmaras de vereadores.

A maturidade política dos municípios foi ignorada durante o período imperial, enquanto a imaturidade política das províncias era prestigiada. Isso era devido à centralização extrema do poder na Coroa e sua desconfiança em relação às lideranças locais. Com a transição para a República, a “invisibilização” municipal no âmbito federal se repetiu, mas, por outro lado, foi útil ao sistema coronelista, que se apoiava nas estruturas municipais.

A “invisibilidade” dos municípios também era resultado do dualismo federativo herdado dos Estados Unidos, que, aliado ao “vício centralista” herdado do Estado monárquico, que persistiu no início da República, acabou por postergar o avanço da federação em moldes municipais.

O município levou um tempo considerável para ser adequadamente valorizado como parte essencial no equilíbrio do sistema federal. Por essa razão, alguns, como Paulo Bonavides, ressaltam que a experiência e a realidade dos municípios são elementos valiosos que mereciam ser levados em conta desde os primórdios da República. Conforme aponta o autor,

Essa realidade municipalista, constitutiva, já, de uma tradição, cujos efeitos poderiam ter sido adiante fecundos a uma caracterização genuína do federalismo pátrio, em linhas de evolução própria, foi, todavia, desprezada e esquecida. Os municípios, condenados a jazer quase ao abandono, durante largo período da vida republicana, definhavam em prestígio, progresso e influência. Do antigo sistema, o poder constituinte republicano (poder

²⁵ O artigo 68 da Constituição de 1891 estipula que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

²⁶ Ver ANEXO B: Figuras 6 e 7 - Divisão territorial do Brasil para fins eleitorais em 1872 (Brasil Império) e Divisão territorial do Brasil para fins eleitorais em 1900 (Brasil República).

central), ao federalizar o País, apenas aproveitara integralmente a divisão geográfica das províncias, sobre cujas linhas traçou o sulco artificial de um sistema político federativo (BONAVIDES, 1996, p.363).

A transição conservadora na estrutura político-territorial do Brasil, que teimou em reconhecer o protagonismo dos municípios resultante de sua maturidade política desde o período colonial, é crucial para compreender os desafios que o federalismo enfrentou nas primeiras décadas do século XX. Esse reconhecimento, ainda que tardio, foi de suma importância, já que "Para muitos, o verdadeiro fundamento da nacionalidade estaria no município" (MARTIN, 1993, f.129).²⁷

Em relação à transformação da estrutura político-territorial no Brasil, Ruy Moreira (2013) aborda o papel histórico dos municípios dentro do modelo "Império-Província-Município". O papel dos municípios na Federação se altera à medida que a composição produtiva do país se diversifica, passando do controle exclusivo do setor agrário para uma convivência com a indústria.

Durante o Império, os municípios viviam sob a influência das grandes propriedades rurais, onde o latifúndio e suas famílias exerciam um papel central na política local, o que repercutia significativamente no funcionamento das câmaras municipais.

Por causa dessa influência, os fazendeiros determinavam quem deveria assentar-se nas assembleias provinciais e, da mesma forma, selecionavam os indivíduos que seriam chancelados pelo Poder Moderador²⁸ no Senado e na Câmara de Deputados. Nessa época, não era incomum que os limites das propriedades rurais se alinhassem com os limites das áreas municipais.

²⁷ Martin (1993, fls.128-129) procura resumir a trajetória política dos municípios no Brasil da seguinte maneira: "Sumariamente, podem-se distinguir três fases na evolução político-administrativa do Município brasileiro. A primeira, até meados do século XVII, apresenta o predomínio da função judicial e um acentuado autonomismo que chega às raias da rebeldia contra a Metrôpole [...] A segunda fase, que se completa em meados do século XVIII, é justamente a da reação metropolitana e da absorção do Município pelo poder central. [...] A terceira e última fase, a qual se prolonga até nossos dias, caracteriza-se pela separação entre os poderes central e local, com o primeiro já internalizado em razão da independência e o segundo vendo-se obrigado a disputar sua autonomia, agora com os governadores provinciais [estaduais]".

²⁸ A Constituição de 1824 instituiu o Poder Moderador sob a autoridade do Imperador e a formação de assembleias provinciais, que buscavam atender aos interesses negociados entre a Corte e as províncias, com a palavra final sempre pertencendo ao Poder Moderador. Nesse sistema, as entidades subnacionais eram representadas nacionalmente na Assembleia Geral bicameral, composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. No nível provincial, existiam as assembleias provinciais, enquanto no nível municipal estavam as câmaras municipais.

Nesse ponto, a organização municipalista de base agrária avançou, mas enfrentou a "invisibilização" resultante da desconfiança que a Coroa nutria em relação às lideranças locais. A influência do municipalismo não proporcionou uma verdadeira autonomia aos municípios, mesmo após a Proclamação da República.

Moreira (2013) argumenta que o regime republicano representou uma transição do poder oligárquico ligado à agricultura para outro com a mesma essência. A distinção mais significativa entre os regimes foi a forma como as decisões do governo central passarem a ser distribuídas, favorecendo os estados em detrimento dos municípios, sendo a política do "café com leite" um ícone dessa distribuição de poder.

O resultado foi a manutenção na República da "federação preventiva" do Império, uma análise apoiada por Martin (2005), que argumenta que o acordo federativo tinha como principal objetivo proteger os interesses dos monopólios agrícolas regionais, especialmente os de São Paulo.²⁹

Entretanto, a crise nas exportações agrícolas no começo do século XX e o aumento da urbanização e industrialização provocaram mudanças na estrutura de poder político das oligarquias agrárias. Nessa conjuntura, o surgimento dos municípios urbano-industriais, que começaram a desempenhar funções político-econômicas que antes eram exclusivas dos municípios rurais, foi fundamental para a reestruturação federativa.

A crise das oligarquias exigiu a atualização e a diversificação da economia do Brasil, a fim de mitigar a dependência total das exportações agrícolas. Isso levou à intervenção da União nos estados, que centralizou o sistema de tributação, afetando os interesses desses grupos, os quais perceberam essa medida como uma forma de restringir seus privilégios e diminuir sua influência.

Na trajetória político-territorial do Brasil, os municípios durante o período colonial e imperial foram espaços de conexão dos interesses da Fazenda, das Províncias e da Coroa portuguesa.

²⁹ De acordo com Martin (2005, p.63), "Não se tratou, portanto, exatamente da introdução do *self government* em todo o país, mas sim de uma espécie de *laissez-faire* na disputa pelo controle das verbas de exportação, o que se colocava, por sua vez, em franca contradição com a perspectiva hamiltoniana, para quem as transações externas eram assunto de interesse exclusivo da União. É por esta razão que São Paulo pôde destacar-se de todas as demais unidades federativas na instalação de uma máquina administrativa estadual eficiente, financiada pelo café, algo cujos desdobramentos refletem-se ainda hoje nos desequilíbrios da Federação brasileira".

Com o advento da República, os municípios passaram a ser parte do sistema coronelista, até que esse modelo começou a ruir com a chegada do Estado Novo, que diversificou a economia do país e deu origem aos municípios urbano-industriais. A partir de então, esses municípios atuaram como intermediários entre o Estado central, que se tornou mais intervencionista, e a classe burguesa industrial.

No Brasil atual, impulsionado pelo agronegócio, o município atua como um elo entre a indústria e o campo, demonstrando a interdependência econômica entre cidade e campo.

Portanto, essa evolução histórica da essência do município e de sua relevância transformou a noção de federalismo no Brasil, em razão da significativa interdependência entre o campo e a cidade na sociedade agrária-urbana-industrial. Esse fenômeno tanto aproximou quanto complicou as relações entre os espaços locais, regionais e nacionais, o que alterou a qualidade da interação entre os entes federativos (MOREIRA, 2013).³⁰

No século XXI, o Brasil passa por profundas transformações em sua estrutura urbana, o que impacta a dinâmica federativa. Existem, por exemplo, municípios cujo PIB supera o de determinados estados. Assim, é fundamental compreender a relevância histórica dos municípios para entender a trajetória instável do nosso federalismo, que, por um longo período, minimizou a sua importância.

A falta de atenção inicial do país em relação ao papel do município dentro da estrutura da Federação, juntamente com o atraso no reconhecimento formal e constitucional dessa relevância, resultou em um legado territorial caracterizado por acentuadas desigualdades no acesso a serviços públicos essenciais e no progresso econômico, o que, por sua vez, influenciou a posição desses lugares na hierarquia espacial do Brasil.

³⁰ Segundo Moreira (2013, p.34), “[...] é o fato da hierarquização das cidades ocasionado pelo incremento dessa divisão territorial do trabalho e das trocas, fruto da própria ação das novas relações econômicas sobre as relações cidade-campo e inter-regionais, que entretanto terá impacto de exigência maior sobre o modelo histórico de Federação. A forte transferência de população que se dá das velhas para as novas áreas de agricultura e pecuária, numa migração campo-campo, que então tem lugar, e do campo para a cidade com forte conotação de migração inter-regional de áreas rurais do Nordeste e do Sul para as urbano-industriais do Sudeste, numa migração campo-cidade típica dos países em processo de arranco industrial, desmonta ao tempo que remonta em escala de generalização territorial nacional a base estrutural do antigo federalismo do país. Tudo significando um completo rearranjo da organização do espaço nacional, em particular da relação município, estado e união, que torna impraticável o modelo de Federação existente”

A reconfiguração da organização territorial no Brasil, estruturada na hierarquização espacial, resultou, a princípio, na atração e no acúmulo de população nas grandes cidades em comparação às cidades pequenas e médias. Esse fenômeno deu origem aos espaços metropolitanos e acarretou significativos desafios para a administração do território.

Nesse contexto, a fragmentação e competição espacial resultantes das disparidades locais e regionais, geradas pela dinâmica produtiva do capitalismo em âmbito nacional, impulsionaram o fenômeno conhecido como “guerra dos lugares”, visto pelos federalistas como um dos maiores desafios do federalismo brasileiro contemporâneo.

A chamada “guerra dos lugares” é um efeito colateral da maior autonomia municipal instituída pela Constituição de 1988, que levou os municípios a intensificarem as políticas de atração de empresas por meio de isenções fiscais, uma prática que já existia desde os anos 1970. Esse fenômeno se intensificou à medida que o desenvolvimento local se tornou uma alternativa econômica para diversos municípios, gerando uma “guerra fiscal” que já fragilizava os estados.

1.4 A vulnerabilidade dos Estados

Desde a época colonial, o Brasil possui uma forte influência do municipalismo, porém, até a Constituição de 1988, os estados mantiveram uma posição mais proeminente na estrutura federativa. A partir desse momento, a configuração da Federação muda, sendo uma das principais mudanças a diminuição da importância dos estados.

O federalismo no Brasil tem encontrado, de forma orgânica, obstáculos para se desenvolver completamente, e a vulnerabilidade dos estados é uma indicação clara desse cenário. Portanto, defensores do federalismo, como Sérgio Prado (2013), consideram o Brasil um exemplo de uma “federação inconclusa”.

A vulnerabilidade dos estados precisa ser analisada à luz das particularidades da estrutura político-econômica e territorial brasileira. Ademais, a autonomia concedida aos municípios pela Constituição de 1988 os reconheceu como os protagonistas na implementação de políticas sociais, eclipsando a importância dos

estados e provocando uma maior divisão dos recursos federais entre eles, especialmente durante a intensa descentralização desse período, que resultou na criação (emancipação) de milhares de municípios.

Além de uma maior distribuição de recursos financeiros para os municípios, a diminuição na receita tributária e o elevado nível de endividamento intensificaram a crítica situação enfrentada pelos estados. Essa problemática está relacionada a aspectos fiscais, orçamentários, financeiros, políticos/geopolíticos e econômicos que serão discutidos a seguir.

A questão fiscal emerge da diminuição nas receitas, levando os estados a enfrentarem dificuldades para estimular ou promover o crescimento econômico interno, sobretudo em um cenário de desindustrialização que aflige o Brasil. A ausência de expansão econômica prejudica a geração de empregos e, por sua vez, provoca uma redução na arrecadação de impostos oriunda do consumo das famílias, impactando de forma adversa os governos estaduais.

No contexto financeiro, a exigência do pagamento das dívidas estaduais à União, que inclui a adesão a programas de responsabilidade e recuperação fiscal, impacta de maneira adversa a capacidade de investimento e as políticas públicas de estados que já enfrentam endividamento. Essa situação também gera descontentamento entre a população devido à deficiência dos serviços públicos e da infraestrutura urbana.

A falta de recursos nos serviços públicos, sobretudo na infraestrutura do território, leva ao comprometimento do "espírito federativo". Isso afeta a interligação física entre os estados, como as que se realizam através de rodovias e ferrovias, e causa uma diminuição das conexões interfederativas.

Além disso, as obrigações financeiras dos estados com a União levaram à necessidade de vender suas empresas estatais, o que piorou ainda mais sua capacidade de investimento. Um exemplo significativo disso foram as vendas dos bancos públicos estaduais, que são importantes para financiar projetos de infraestrutura.

A estratégia de privatizar bancos e empresas públicas estaduais tem sido apresentada como uma solução para a crise fiscal que enfrentam, apesar de sua ineficácia em resolver os problemas de financiamento de vários deles.

No contexto político, percebe-se que as assembleias legislativas estaduais estão ausentes nas discussões em nível nacional a respeito do federalismo, que se limitam quase exclusivamente ao âmbito legislativo federal.

No âmbito do legislativo federal, observa-se, de maneira intrigante, a tendência de deputados e senadores votarem em desacordo com os interesses dos estados e dos cidadãos que os elegeram. Essa situação pode ser compreendida pela atuação dos grupos e alianças de interesses que vão além das divisas estaduais, como as bancadas da Bíblia, da Bala, do Agronegócio, do Garimpo e do Mercado, entre outras.

A Lei Complementar 194, sancionada em 23 de junho de 2022, exemplifica claramente essa situação. Criada especificamente para influenciar as eleições de 2022, buscou reduzir à força os preços dos combustíveis, com foco na reeleição de Jair Bolsonaro. Essa medida violou a autonomia dos estados de estabelecer suas próprias alíquotas de ICMS, colocando em risco ainda mais a saúde financeira de estados (e municípios). Apesar disso, foi aprovada quase por consenso entre os senadores, que representam os estados.

Isso demonstra que os interesses pessoais, partidários, eleitorais, de grupos e de lobbies, em muitas ocasiões, se sobrepõem aos interesses dos estados.

Outro aspecto que enfraquece os estados é a ligação direta entre o Governo Federal e os Deputados Federais e Senadores, facilitada pela concessão de emendas orçamentárias obrigatórias que buscam garantir a continuidade eleitoral dos políticos em suas localidades.

O chamado "orçamento secreto" do Congresso brasileiro de 2019 a 2022 ilustra bem essa situação. Trata-se um gerenciamento orçamentário considerado inconstitucional pelo STF, mas que persiste com outras denominações devido à urgentíssima necessidade do presidente da República de assegurar apoio no legislativo.³¹

No que tange à representação dos estados no Congresso Nacional, é relevante mencionar a estrutura do Senado Federal. Os estados com menor população contam com um número igual de representantes em comparação aos estados mais populosos, cada um com três senadores. Essa estrutura pode ser

³¹ Segundo Alvarenga (2022), "[...] o Orçamento Secreto consiste na liberação de emendas parlamentares ou emendas de relator como também são chamadas [...] o destino das verbas que formam o Orçamento Secreto deve ser feito de maneira sigilosa por meio de acordos políticos [...]".

atribuída à reduzida influência econômica da maioria dos estados menos habitados, cuja situação seria compensada pelo fortalecimento de sua influência política em relação à União, além de sua capacidade para estabelecer diálogos com o responsável pela gestão do orçamento federal.³²

Na esfera econômica, os estados lidam com dificuldades relacionadas à reestruturação produtiva que impacta o Brasil. Essa transformação envolve a transição de uma economia com uma base industrial relevante para uma que é predominantemente orientada a serviços, setor que é regulamentado pelo Imposto Sobre Serviços (ISS), um tributo de competência municipal.

Dessa forma, a reorganização da produção no Brasil diminuiu a base de impostos do principal mecanismo de captação de recursos dos estados: o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A diminuição na arrecadação, junto à falta de atuação da União na mediação das disputas entre estados sobre o ICMS, culminou na chamada “guerra fiscal” entre as unidades federativas.

Além do afastamento da União nas discussões sobre conflitos interestaduais, ocorreu o término da "mediação federal", que se caracterizava por iniciativas de desenvolvimento regional que buscavam equilibrar, ao menos em parte, as receitas estaduais. Isso levou os estados a implementarem uma estratégia ampla de concessão de isenções tributárias com o intuito de atrair investimentos, empresas e criar empregos.

Fernando Rezende (2013) afirma que a estratégia de concessão de isenções tributárias teve um impacto negativo em vários estados, intensificando a dificuldade na arrecadação que tentam resolver.

A crise enfrentada pelos estados está, assim, fortemente relacionada à redução da base de arrecadação do ICMS na economia brasileira do século XXI, uma queda que se vincula diretamente à dependência da economia em relação ao setor de serviços.

³² Quanto à desigualdade na representação política no Congresso Nacional, Andrade, M. e Andrade, S. (1999, pp. 82-83) afirmam que “Os desequilíbrios que ocorrem no legislativo são, na prática política, compensados pelo poder de pressão dos grandes estados, que detêm maior número de cargos nos altos escalões federais e nos meios empresariais, podendo cooptar políticos de estados menores ou pressioná-los a que votem de acordo com os interesses dos maiores. Muitas vezes empresários de estados ricos se elegem ou fazem eleger seus prepostos nos estados de menor peso, onde o custo eleitoral é bem menor”.

A esse respeito, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) - instituído pela administração federal com o intuito de, entre outras atribuições, intermediar os desentendimentos relacionados à "guerra fiscal" - não conseguiu harmonizar os variados interesses dos estados.

A matéria foi apresentada ao STF, que declarou ilegal a "guerra fiscal do ICMS", ao afirmar que a outorga de incentivos fiscais referentes a esse imposto deve ocorrer de maneira consensual entre todos os estados. Contudo, tal decisão vem sendo frequentemente ignorada, uma vez que a fragilidade da economia faz com que os estados persistam nas isenções tributárias, gerando um paradoxo que resulta na queda da arrecadação de impostos.

Nesse cenário, há uma disputa por recursos e investimentos, provenientes tanto do país quanto do exterior, direcionados à infraestrutura e ao fortalecimento econômico dos estados. Um exemplo disso é a abertura dos portos brasileiros, que ressalta a convergência entre as economias estaduais e o mercado internacional.

A divisão internacional do trabalho, na qual o Brasil se posiciona como um fornecedor de matérias-primas, impulsiona a concorrência no território. Isso resulta em uma competição mercantilista entre os estados, focada na sobrevivência individual, enquanto simultaneamente favorece interesses de grupos econômicos restritos que têm conexões com os governos locais e com empresas multinacionais.

Essa configuração territorial é especialmente evidente nos estados da nova fronteira agrícola, os quais favorecem aportes em infraestrutura que agilizam a inserção de produtos no mercado global.

De maneira resumida, a reestruturação produtiva; a diminuição na arrecadação orçamentária; o significativo nível de endividamento; a redução da influência política; a privatização de companhias e instituições financeiras estaduais; além do reconhecimento dos municípios como entes da federação, impulsionaram os estados a entrar em competição entre si, evidenciando a vulnerabilidade que enfrentam dentro da Federação.

O federalismo no Brasil se caracteriza por um ciclo que alterna entre centralização e descentralização. Essa dinâmica é influenciada pelas intervenções da União, que costumam se fortalecer em momentos de crise ou quando há necessidade de uma coordenação nacional, especialmente em setores como saúde, educação e segurança. Paralelamente, o papel dos municípios tem se destacado,

principalmente com o aumento de suas atribuições constitucionais e sua maior proximidade com os cidadãos.

A posição da União e das prefeituras municipais se destaca em oposição à situação dos estados, que lidam com graves desafios financeiros que refletem na gestão, resultando em uma dependência de verbas provenientes da União. Essa situação produz um federalismo assimétrico, onde a concentração de poder na União e a vulnerabilidade dos estados representam obstáculos à autonomia federativa.

O federalismo assimétrico desempenha um papel importante no fortalecimento do regionalismo no Brasil, uma vez que está ligado à alocação diferenciada de recursos entre as diversas regiões e os distintos níveis de governo. A seguir, abordaremos a questão do regionalismo.

2. REGIONALISMO E FEDERALISMO: CONEXÃO ENTRE ESPAÇO E POLÍTICA

A conexão entre espaço e política é afetada pela posição geográfica, pelas características econômicas e culturais distintas de cada região, além das dinâmicas de poder entre as diferentes esferas governamentais. Essa inter-relação entre a escala local, regional e a nacional continua a influenciar as políticas públicas e o desenvolvimento do país, sendo fundamental para a formação de alianças políticas e para se alcançar um federalismo mais simétrico.

A conexão entre espaço e política é evidenciada na interação entre regionalismo e federalismo, que se manifesta na estrutura política, institucional e territorial do país. Contudo, essa conexão também provoca conflitos, dada a presença de assimetrias no território, pois as diferenças entre as regiões se revelam nas políticas governamentais e nos investimentos realizados pelo Estado e setor privado.

Conforme Iná Elias de Castro, o federalismo e o regionalismo representam duas faces de uma mesma realidade político-territorial, podendo se camuflar um no outro. Ambos não são necessariamente opostos, mas, ao contrário, se apoiam e conferem validade às estratégias políticas regionais (CASTRO, 2009, p.196-97).

Diante disso, é fundamental compreender tanto o federalismo quanto o regionalismo, a fim de examinar a interação entre os dois.

Após abordarmos o federalismo no capítulo anterior, neste momento focaremos no regionalismo e na sua relação com o federalismo, dedicando atenção particular ao contexto da região Nordeste.

Segundo Bobbio et al. (1998, p.1084), o regionalismo é definido como "[...] a tendência política dos que são a favor das autonomias regionais". Essa abordagem tem sido utilizada pelas elites políticas em contextos regionais como uma estratégia.

Castro (2021) aponta que as elites brasileiras expressam seus regionalismos a partir da política, com a manifestação desses regionalismos no âmbito do federalismo por meio das atividades legislativas no Congresso Nacional. Além disso, afirma que os regionalismos são, em sua maioria, observados nos estados, que são a base para o surgimento dessas manifestações.

A autora define o regionalismo como uma luta política fundamentada no território frente ao poder central do Estado, caracterizada como uma reclamação por

autonomia, uma confirmação de uma cultura ou de um particularismo regional. Adicionalmente, é descrito como uma mobilização política de elites regionais em prol de interesses particulares em relação a outras elites de diferentes regiões ou ao próprio Estado (CASTRO, 2009 p.194, 289).

O regionalismo se apresenta ainda como “[...] a expressão concreta da territorialidade da cultura, da economia e da política, sendo esta última o espaço institucional para o enfrentamento das diferenças e da disputa de interesses regionais”. Isso significa que se trata de “[...] uma noção essencialmente política, mas que está ligada a interesses relacionados ao território”. [...] “Desse modo, tanto a ação e a manipulação política quanto a base territorial constituem as duas principais dimensões do regionalismo” (CASTRO, 2021, p.48).

Território e política são, portanto, componentes fundamentais dos regionalismos, que se expressam como a representação e a projeção espacial das ideologias das elites políticas locais. Essas elites têm historicamente buscado defender seus interesses junto ao governo central, orientando os recursos federais arrecadados para seus espaços de influência.

Ilustrando essa prática, podemos citar a política do "café com leite"³³ e a "açucocracia"³⁴, que evidenciam que “No Brasil, existem fortes regionalismos na política, porém, estes se encontram mascarados pelo forte e bem construído imaginário da unidade nacional” (CASTRO, 2009, p.197). Em outras palavras, os interesses regionais atuam de maneira que, ao serem considerados, dão a impressão de estarem favorecendo a unidade nacional.

O “imaginário de unidade nacional” representou um processo notável de independência nacional com autonomias regionais que preservou a integridade territorial da nação, especialmente através da interação entre o governo central e os representantes estaduais na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, Castro (2009) argumenta que a ideia de unidade territorial, que serve como base para o Brasil (uma única nação, cultura e língua), silenciou as expressões regionais e prejudicou o conhecimento sobre os regionalismos.

Dessa maneira, a ideia de "destino manifesto" para o Brasil como potência no hemisfério sul inibiu movimentos regionais, mesmo aqueles que não tinham como

³³ A chamada política do “café com leite” envolveu a alternância no comando do país entre as elites oligárquicas de São Paulo e Minas Gerais ao longo da Primeira República.

³⁴ A expressão “açucocracia” é empregada por Manuel Correia de Andrade (2004) para designar as oligarquias de Pernambuco envolvidas na produção de açúcar.

objetivo a divisão territorial. Assim, as diferenças regionais começaram a ser abordadas exclusivamente como uma questão econômica, ignorando as dimensões étnicas e culturais de uma nação vasta e diversificada.

A tentativa de manter a integridade do território e a unidade nacional, contudo, não pôs fim às divergências regionais existentes. Deste modo, a nação lidou com várias contendas regionais, manifestando-se através de insurgências, guerras, revoluções e o emblemático golpe do Estado Novo, que emergiu de rivalidades regionais.

O regionalismo no Brasil é, de maneira significativa, um cenário de competição política envolvendo interesses econômicos entre os “espaços que perdem e espaços que ganham”. Assim, Castro (2021, p.19) declara que

[...] não há, portanto, oprimidos ou opressores nos movimentos regionalistas, na medida em que se trata de mobilização política de grupos dominantes numa região que se vê perdedora, em defesa de seus interesses específicos frente àqueles de grupos dominantes de outras regiões ou do próprio Estado central”.

A conexão entre espaço e política, vista no regionalismo, é bastante estreita. Diante disso, buscamos destacar essa conexão para introduzir o próximo tema, que aborda a interação entre regionalismo e federalismo no Brasil, considerando o federalismo como uma categoria política que se manifesta territorialmente.

2.1 A questão regional no federalismo brasileiro

[...] vale sublinhar que, os principais estados de nossa Federação, encontram-se todos na mesma região - o Sudeste - o que faz a 'questão regional' imbricar-se com a 'questão federativa' (MARTIN, 1993, f.182).

Há diversas federações ao redor do mundo. Algumas possuem uma estrutura mais centralizada, enquanto outras se apresentam de forma mais descentralizada. No entanto, a dinâmica conflituosa entre os diversos níveis governamentais que as integram é o traço comum de todas elas.

No Brasil, a questão adquire maior importância devido à autonomia que os municípios possuem. A estrutura não hierárquica entre as unidades federativas é um

aspecto que distingue o país de outras federações, impactando de maneira significativa os estados.

A hierarquia entre as unidades federativas é comum em diversas federações, porém, no Brasil, essa hierarquia não se verifica. Entretanto, certos elementos da relação federativa brasileira, como a dependência financeira que estados e municípios têm em relação à União, podem criar uma espécie de hierarquia não oficial.

Atualmente, nas vinte e cinco federações existentes³⁵, observa-se uma clara subordinação dos governos locais em relação aos governos intermediários. No entanto, Brasil e Índia são os únicos países que reconhecem os municípios em suas Constituições federais. Vale ressaltar que, na Índia, ao contrário do Brasil, os municípios não detêm autonomia.

Considerando a situação de hierarquia não formal que estados e municípios têm em relação ao Governo Federal no Brasil, propostas têm sido apresentadas para criar opções que alterem essa relação, com uma atenção especial voltada para os estados.

Sérgio Prado (2013) apresenta uma proposta que defende a ideia do “poder coletivo” entre os entes federativos, fundamentando-se na premissa de que a eficácia de um Estado federado está relacionada à cooperação entre os diferentes níveis de governo. Dessa forma, a formalização desse “poder coletivo” se torna crucial, especialmente quando a intervenção de instituições políticas tradicionais, como os legislativos, revela-se insuficiente para o adequado funcionamento do sistema.

De acordo com autor, a força dos governos intermediários em uma federação não está atrelada à força isolada de cada um deles, mas sim à capacidade coletiva desses governos em criar acordos e mecanismos de negociação horizontais, possibilitando a formação de um campo político que seja minimamente coeso em sua relação competitiva com o governo central (PRADO, 2013, p.131).

Para que o sistema federativo funcione adequadamente, Prado sustenta que é essencial levar em conta a região. Isso ocorre porque a federação, como um

³⁵ A África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Canadá, Espanha, Etiópia, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos, Índia, Iraque, Malásia, México, Nepal, Nigéria, Paquistão, Rússia, Suíça, Sudão e Sudão do Sul e Venezuela são países que funcionam sob a estrutura de federação.

modelo de organização e gestão do território, está intrinsecamente conectada às regiões, que desempenham um papel fundamental na busca por autonomia política territorial.

Prado argumenta que a busca por autonomia regional visa a liberdade de gerenciar interesses econômicos que estejam alinhados com as especificidades culturais de cada região, sem, no entanto, pretender a soberania territorial, que permanece sob a responsabilidade dos governos centrais.

Baseando-se na premissa de que a região desempenha um papel importante em um Estado federal, argumenta que a escassez de autonomies municipais nesse tipo de sistema se deve à particularidade geográfica das regiões, o que ajudaria a entender a escassez de autonomies municipais na grande parte das federações contemporâneas.

A importância da dimensão regional no contexto do federalismo no Brasil apresenta características únicas, pois, embora o país seja marcado por um rico conjunto de diversidades naturais e culturais, resultantes de seu vasto território e de sua história, todos os seus cidadãos compartilham uma identidade comum, reconhecendo-se como brasileiros.

Um exemplo disso é o regionalismo mais abrangente do Brasil, conhecido como "nordestinidade", que não consegue dissolver a identidade brasileira dos habitantes do Nordeste. Essas identidades coexistem de maneira equilibrada e com igual intensidade.

A conexão entre o Nordeste e o Brasil é viável, segundo Bobbio et al. (1998), devido ao sistema de sociedades federativas, mais plurais, que se distingue das sociedades que operam sob a autoridade de estados unitários, os quais frequentemente procuram uniformizar suas diversas expressões culturais internas.³⁶

³⁶ De acordo com Bobbio et al. (1998, p.482), as sociedades federais apresentam uma dualidade em suas características: "Numa federação a sociedade civil tem características unitárias sob certos aspectos e pluralistas sob outros aspectos. A população está unida numa sociedade das mesmas dimensões da federação e está dividida numa pluralidade de sociedades menores, com confins territoriais bem definidos no âmbito da sociedade mais vasta. Daí se segue que o comportamento social típico dessa população tem um caráter bipolar; de um lado há a lealdade para com a sociedade global comum a toda população da federação, de outro lado, a lealdade para com cada uma das comunidades menores, diferenciada pela distribuição territorial da população. E o que é singular é o fato de que o sentimento de apego à união coexiste com o de apego a cada uma de suas partes e nenhum deles prevalece sobre o outro, como acontece num sentido no Estado nacional e no sentido oposto numa confederação de Estados". É importante destacar que os autores mencionados não tratam do regionalismo nordestino. Aqui, ocorre uma adaptação das ideias dos autores, levando em conta a realidade brasileira.

Embora a cultura seja fundamental para as bandeiras regionalistas, essa temática também é abordada sob a ótica econômica, relacionada às disparidades nos graus de desenvolvimento dos países, incluindo aqueles mais prósperos. Esse enfoque revela a relação entre a questão regional e a dinâmica do modo capitalista, que se manifesta na escolha seletiva de territórios como estratégia para lidar com suas crises de acumulação, favorecendo certas regiões em detrimento de outras.

O assunto é explorado de maneira detalhada por David Harvey (2014), que argumenta que as regiões mais desenvolvidas têm a tendência de se aprofundar em seu desenvolvimento por causa das economias de aglomeração. Adicionalmente, aponta que a promoção da competição entre regiões é uma tática do capitalismo, pois as diferenças regionais são de seu interesse.

Nesse sentido, afirma que

As economias regionais constituem um mosaico pouco interligado de desenvolvimentos geográficos desiguais, em que algumas regiões tendem a ficar mais ricas, enquanto as regiões pobres se empobrecem ainda mais [...] As regiões avançadas atraem novas atividades devido à vitalidade de seus mercados, à maior solidez de suas infraestruturas físicas e sociais e à facilidade com que podem obter os meios de produção e mão de obra necessários. Dispõem de recursos (em forma de uma base impositiva crescente) para realizar investimentos em infraestruturas físicas e sociais (como no ensino público) e estas atraem ainda mais capital e mão de obra para a região. São criadas vias de transporte centradas na mesma, porque ali é onde se dá o maior tráfego. Como consequência, se atraem novos capitais. Outras regiões, por outro lado, são deficitárias, quando não cada vez mais desprovidas de atividades. Ficam presas em uma espiral descendente de depressão e decadência. O resultado são concentrações regionais desiguais de riqueza, poder e influência (HARVEY, 2014, p.152, tradução nossa).³⁷

As disparidades regionais no Brasil podem ser atribuídas aos variados níveis de desenvolvimento econômico, oriundos da má distribuição das atividades

³⁷ O texto em língua estrangeira é: "Las economías regionales constituyen un mosaico laxamente interconectado de desarrollos geográficos desiguales en el que algunas regiones tienden a enriquecerse mientras que las regiones pobres se empobrecen aún más [...] Las regiones avanzadas atraen nuevas actividades debido a la vitalidad de sus mercados, la mayor solidez de sus infraestructuras físicas y sociales y la facilidad con que pueden obtener los medios de producción y mano de obra necesarios. Disponen de recursos (en forma de una base impositiva creciente) para realizar nuevas inversiones en infraestructuras físicas y sociales (como la enseñanza pública) y éstas atraen aún más capital y mano de obra a la región. Se crean vías de transporte centradas en la misma, porque allí es donde se da el mayor tráfico. Como consecuencia, se atraen nuevos capitales. Otras regiones, en cambio, son deficitarias, cuando no cada vez más desprovistas de actividades. Quedan atrapadas en una espiral descendente de depresión y decadencia. El resultado son concentraciones regionales desiguales de riqueza, poder e influencia" (HARVEY, 2014, p.152).

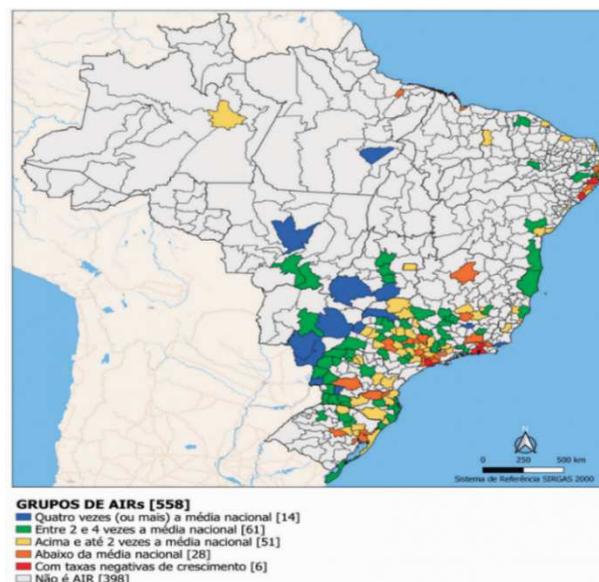
produtivas em seu território, especialmente dos setores com maior valor tecnológico, além da concentração do agronegócio e da extração mineral.

Um desenvolvimento econômico mais harmonioso impacta tanto as regiões quanto a federação. Isso se deve ao fato de que uma distribuição mais ampla das atividades econômicas pode conectar diferentes territórios e promover a integração entre as unidades federadas, beneficiando, em especial, as unidades que enfrentam maiores dificuldades em termos de infraestrutura.

A referência e a ilustração a seguir evidenciam a conexão entre o desenvolvimento econômico e industrial e a “questão regional” no Brasil, além de retratar o panorama de "desconcentração concentrada" no Centro-Sul, que permanece como um elemento do desequilíbrio regional no país.

Continua em curso um processo de desconcentração concentrada da atividade industrial [...] Se, na fase anterior, o vetor de desconcentração estava voltado de modo mais significativo para o chamado polígono industrial, correspondendo a aglomerações nas regiões Sudeste e Sul, o que se vê como elemento novo é a ampliação desse polígono pela incorporação de novas áreas adjacentes da região Centro-Oeste. [...] Se continua em curso uma trajetória de ‘desconcentração concentrada’ – isto é, um processo de lenta e gradual desconcentração no país, motivo de preocupação com as forças que favorecem mais a aglomeração e menos a dispersão [...] (MONTEIRO NETO; SEVERIAN; SILVA, 2021, p.252-253).

Figura 1: Desconcentração concentrada da Aglomeração Industrial Relevante



Fonte: MONTEIRO NETO; SEVERIAN; SILVA, 2021, p.252

Devido à desigualdade na infraestrutura nacional, que é resultado de uma dinâmica econômica desigual e combinada, o Brasil enfrenta dificuldades para solucionar alguns dos problemas enfrentados por países com vasto território.

A infraestrutura é essencial para possibilitar o deslocamento de mercadorias, pessoas e serviços, promovendo a conexão entre diversas regiões. Isso ocorre porque, à medida que a economia do país se desenvolve, as interações entre estados e regiões se intensificam.

A deficiência na infraestrutura do país impacta negativamente a sua integração territorial, a qual José Oswaldo Cândido Jr.(2013) se refere como coesão federativa.³⁸ De acordo com o autor, a ausência de coesão federativa é consequência da escassez de infraestrutura e, nesse contexto, a desindustrialização emerge como um elemento fundamental para a descontinuidade espacial, dado que a cadeia produtiva industrial se espalha pelo território de forma ampla.

A infraestrutura, assim, possui a capacidade de promover, em boa medida, uma integração física na federação. De sorte que o Estado brasileiro buscou torná-la viável por meio de planos regionais de desenvolvimento.

De acordo com Nunes e Fonseca (2018), há diferenças nas análises a respeito dos resultados da integração nacional promovida pelos planos de desenvolvimento regional do século XX. Por essa razão, usamos a expressão "em boa medida". Contudo, temos a convicção de que houve uma integração regional por meio desses planos e, assim, estabelecemos uma relação clara entre o desenvolvimento econômico regional e a integração federativa que discutimos a seguir.

Os planos regionais de desenvolvimento e as políticas sociais como mecanismos de integração federativa

Durante o século XX no Brasil, foram implementados planos regionais de desenvolvimento que incluíram a criação de Brasília, assim como as superintendências SUDENE e SUDAM. Essas ações ambiciosas visavam

³⁸ Decidimos não abordar o conceito de coesão territorial, pois, conforme Nunes e Fonseca (2018, p.293), "[...] não há qualquer definição clara sobre o que a 'coesão territorial' possa efetivamente significar". Faludi (2005, 2004) argumenta que "[...] a proposta de coesão territorial é propositadamente vaga; trata-se de um conceito a ser negociado [...]". Assim, optamos por mencionar a coesão federativa, de Cândido Jr.(2013), como sinônimo de integração federativa física, que ocorre por meio das infraestruturas que interligam as diferentes regiões.

impulsionar a economia das regiões e promover a integração nacional. No entanto, falharam em harmonizar os diferentes ritmos de desenvolvimento regional no país.

Cândido Jr.(2013) argumenta que, com o fim da política de desenvolvimento regional³⁹, observou-se uma diminuição nas ligações entre os diferentes estados. Nesse cenário, muitos deles direcionaram seus limitados recursos para a criação de infraestrutura destinada à exportação de commodities altamente lucrativas, em prejuízo das economias locais e das interações regionais.⁴⁰

Em relação à política de integração nacional através dos planos regionais, Martin (1993) ressalta que a elite intelectual e a burocracia pública do Brasil tinham a convicção de que esses planos permitiriam resolver os desafios econômicos que geravam disparidades regionais. A racionalidade que motivou esses planos era de natureza positivista, a mesma que deu origem à Bandeira Nacional e ao conceito de nação brasileira.

A especialização cartesiana do conhecimento é uma propriedade do positivismo, que se empenhou na integração do país. Tal aspecto pode explicitar a tentativa de enfrentar a questão da disparidade regional por meio de planos de ação setoriais. Trata-se de uma iniciativa que visava o desenvolvimento de determinados pontos do território, com a expectativa de que esse desenvolvimento se propagasse para a região, como foi particularmente tentado na chamada "região-problema" do Brasil, o Nordeste.

Conforme Nivalter Santos (2021), a estratégia dos organismos regionais serviram no Nordeste como uma resposta à insatisfação popular que originou as Ligas Camponesas. Esse planejamento buscou solucionar as contradições da acumulação do capital, considerando a desigualdade no desenvolvimento econômico territorial do Brasil, favorecendo os interesses da burguesia industrial do Centro-Sul, que se mostrou a principal beneficiada pelo modesto projeto de deslocamento da industrialização brasileira para o Nordeste.

³⁹ Segundo Clementino (2019, p.169), “[...] a crise fiscal e financeira do Estado nos anos 1980, intimamente associada à crise da dívida externa, retirou a capacidade e o esforço antes voltado aos programas regionais; seguiram-se, então, as práticas neoliberais iniciadas nos anos 1990, que fizeram cair fortemente os investimentos públicos nas regiões. Esse declínio está associado a uma estratégia mais geral de redução da presença do Estado na economia, com privatizações e corte de gastos”.

⁴⁰ De acordo com Cândido Jr. (2013), as interações econômicas mais robustas e complementares ocorrem entre as regiões Sul e Sudeste, bem como entre alguns estados específicos, não englobando toda a federação.

David Harvey defende que a racionalidade estatal positivista se concretiza nos planos elaborados para gerenciar os efeitos do desenvolvimento regional assimétrico. Nesse sentido, afirma que

O tipo de racionalidade tipicamente imposta pelo Estado é ilustrado pelas suas práticas de planejamento urbano e regional. Estas intervenções e investimentos estatais tentam conter as consequências talvez caóticas do desenvolvimento de um mercado desregulamentado. O Estado impõe estruturas administrativas, legislativas, fiscais e de identificação individual que obedecem a critérios cartesianos⁴¹ (HARVEY, 2014, p.159, tradução nossa).

Inicialmente, o Estado escolheu adotar os organismos regionais, como a SUDENE, para lidar com a problemática das desigualdades regionais. Com o fim da Ditadura Militar, começou a surgir uma nova abordagem aos planos regionais, impulsionada por um arcabouço legislativo, que se tornou um meio de preservar a estabilidade social nas regiões mais pobres.

Com o esgotamento do modelo dos planos de desenvolvimento regional, surgiram, especialmente na Constituição cidadã de 1988, as políticas sociais com o objetivo de reduzir as disparidades regionais.

Essa iniciativa foi estabelecida entre a elite econômica e a classe política, em particular os deputados nordestinos no Congresso Nacional, o que contribuiu para que a Constituição de 1988 tivesse um papel fundamental na redução das disparidades entre as regiões.

Arretche (2010) argumenta que as políticas sociais e de redistribuição de renda, na prática, tomaram o lugar dos planos de desenvolvimento regional. Contudo, essas iniciativas ainda operam sob a mesma lógica cartesiana de especialização em áreas específicas como saúde, educação e renda.

De acordo com Clementino (2019), apesar dessas iniciativas terem atenuado o sofrimento das pessoas, elas não solucionam a desigualdade estrutural que persiste em várias partes do país, sendo percebidas como um "ensaio social desenvolvimentista" no Nordeste.

O federalismo regional

⁴¹ O texto em língua estrangeira é: "El tipo de racionalidad típicamente impuesto por el Estado queda ilustrado por sus prácticas de planificación urbana y regional. Esas intervenciones e inversiones estatales intentan contener las consecuencias acaso caóticas del desarrollo de un mercado desregulado. El Estado impone estructuras administrativas, legislativas, impositivas y de identificación individual que obedecen a criterios cartesianos" (HARVEY, 2014, p.159).

No contexto da discussão sobre desigualdade regional e federalismo, Bonavides (2010) critica a adoção do modelo dual norte-americano trazido para o Brasil. Ele argumenta que o modelo é inadequado para o país, principalmente para as regiões. Por isso, defende a autonomia regional como uma alternativa para a crise federativa e propõe o federalismo das regiões, focado no Nordeste.

De acordo com o autor, a autonomia da região é fundamental, pois ele considera que a disparidade regional é uma questão a ser resolvida para o aperfeiçoamento da Federação, uma vez que os estados perderam sua autonomia devido aos elevados índices de endividamento e à dependência que advém disso.

Considerando as experiências das autonomias regionais na Itália e na Espanha, acredita que o Brasil está preparado para implementar um modelo que inclua as regiões. Essa necessidade, no país, surge em razão do convívio entre regiões ricas e pobres, como a região Nordeste, uma realidade que teria fomentado a consciência regional.

Bonavides argumenta que, durante a política estatal desenvolvimentista do século XX, as grandes regiões administrativas do Brasil, especialmente o Nordeste, passaram a ter sua economia estruturada em torno dos planos e organismos regionais, como a SUDENE. Isso resultou no que ele classifica de “institucionalização econômica” das regiões brasileiras.

A proposta do federalismo regional de Bonavides (1971, 2010) abrange a “institucionalização política” da região, reconhecendo-a como uma unidade federativa, já que no Brasil não existem autonomias regionais. Justifica, em seu "projeto federativo de bases regionais", que a legitimação política da região pode ser realizada com o estabelecimento de assembleias, partidos e governos regionais.

Nessa perspectiva, critica as autonomias decadentes dos estados e propõe a viabilidade de um governo regional como um passo para a autonomia efetiva e concreta do Nordeste, por meio de um "federalismo tetradimensional" composto por municípios, estados, regiões e União⁴². Assim, a região representaria um símbolo de renovação do federalismo.

⁴² Paulo Bonavides não considera o Distrito Federal ao apresentar o “federalismo tetradimensional”.

A ideia central, portanto, é o reconhecimento oficial da região como a quarta entidade federativa, o que deve ser estabelecido mediante uma norma constitucional.

Durante a Assembleia Constituinte de 1988, políticos nordestinos propuseram matérias que visavam a autonomia da região. No entanto, essas propostas enfrentaram significativa oposição dos representantes das regiões Sul e Sudeste, que apontaram riscos de separatismo e desintegração da federação. Como resultado, o Nordeste não conquistou a autonomia desejada, obtendo apenas um reconhecimento como uma escala administrativa, além da criação de um fundo de financiamento para si, o que também foi destinado ao Norte e ao Centro-Oeste.

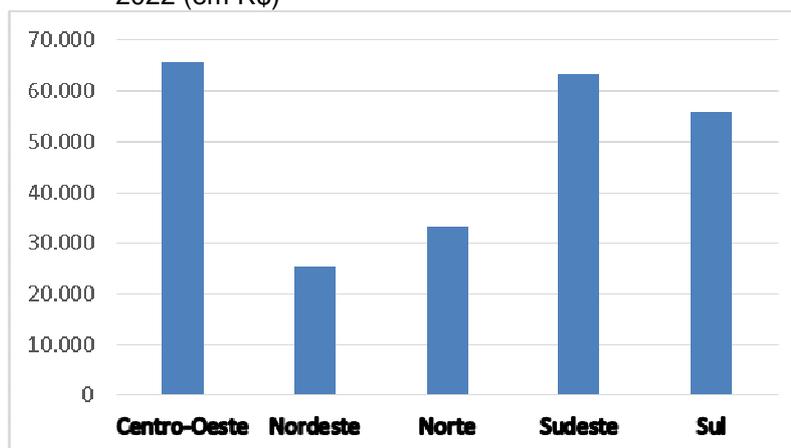
Nesse contexto, surge a seguinte questão: esse reconhecimento oficial da região como ente federativo traria benefícios práticos, de maneira similar ao que aconteceu com os municípios após a Constituição de 1988?

A autonomia dos municípios gerou uma importante reorganização no sistema federal, pela destinação constitucional de recursos a essas localidades, proporcionando um acesso mais abrangente da sociedade aos serviços públicos e atenuando as desigualdades regionais.

Gustavo Gomes (2013) afirma que, nas últimas décadas, houve uma redução nas desigualdades regionais, especialmente em termos de indicadores de qualidade de vida. Essa mudança se deve, em grande parte, às políticas sociais previstas na Constituição. Entretanto, ao analisar o PIB regional por habitante, percebe-se que ainda persistem significativas disparidades.

Apesar dessa evolução, ela não foi capaz de modificar a situação de desvantagem econômica de regiões como o Nordeste, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

Gráfico 1: Produto Interno Bruto per capita das Grandes Regiões em 2022 (em R\$)



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e SUFRAMA (elaboração própria)

A persistência da situação econômico-social negativa no Nordeste motivou a abordagem do federalismo regional apresentada por Paulo Bonavides, que a categoriza como

[...] um esquema abstrato, um artefato de juristas. Nem por isso deixou de ser provocado por um exame metucioso e atento de realidades concretas, de fatos observados, de acontecimentos políticos perfeitamente analisáveis, de instituições e organismos de ação influente sobre a vida das coletividades regionais; em suma, a tese de um federalismo regional não é lá tão abstrata como poderia parecer à primeira vista, senão que tem suas raízes até agora mais nos fatos do que nas ideias; o modelo de abstração é precedido de uma poderosa realidade que já se configura em nosso sistema político, ou seja, de um fluxo de medidas que apontam para os caminhos políticos da solução federativa de bases regionais (BONAVIDES, 2010, p.268).

Considerando a proposta do federalismo regional, surge a dúvida sobre a necessidade de reconhecer as regiões como unidades federativas na Constituição, uma vez que os atuais entes já estão contemplados pelas normas constitucionais que, conforme Arretche (2010), reduziram as disparidades regionais.

O que se verifica é que, apesar da proteção constitucional em forma de políticas sociais que beneficiam todos os estados, ainda existem grandes disparidades no país. Assim, a máxima de Aristóteles, que diz que a totalidade não é igual à soma de suas partes, é pertinente à federação brasileira. Se fosse diferente, o país estaria em equilíbrio regional, já que todos os estados são contemplados com as políticas e recurso oriundos de previsão constitucional.

Diante de tais fatores, Bonavides (2010, p.263) afirma que “A natureza, a economia, a injustiça social, a desigualdade de renda e a história impelem o Nordeste para o federalismo regional”.

Neste trabalho, o intuito de trazer à baila o "federalismo regional" é válido pela importância que tem para a análise da relação entre federalismo e regionalismo.

2.2 O Regionalismo do Nordeste

[...] tomar a região Nordeste como objeto de análise implica, necessariamente, percebê-lo a partir da complexa relação entre espaço, ideologia e política [...]. Esta continua sendo uma região diferenciada e complexa, impregnada de política que merece ser estudada e compreendida sempre (CASTRO, 2021, p. 26,45).

Rosa Silveira (1984) examina a crise de organização do poder oligárquico nas províncias da Paraíba e Pernambuco durante a segunda metade do século XIX, em um contexto de reestruturação da produção no mercado interno brasileiro, que levou ao declínio do modelo colonial no então “Norte” do país. Sua pesquisa concentra-se nessa realidade para esclarecer as origens do regionalismo nordestino.

Baseando-se nos conceitos de bloco histórico e espaço, analisa a construção da consciência regional dessas províncias, decorrente das relações estabelecidas pela Cultura da cana-de-açúcar, do algodão e da pecuária. Nesse contexto, aborda a identidade regional formada sob as influências do colonialismo, da escravidão e da divisão inter(nacional) do trabalho. Ademais, ressalta o papel fundamental do capitalismo na formação das características regionais.

A autora analisa uma “ideologia do espaço” no Nordeste para explicar a maneira como as classes dominantes percebiam e se percebiam em uma região que havia perdido importância econômica, sendo superada pela nova fronteira de cultivo de açúcar nas Antilhas⁴³, pela produção de algodão das *plantations* e pela transição econômica interna que levava à predominância econômica do café.

⁴³ A narrativa histórica evidencia a presença de judeus sefarditas no Nordeste brasileiro durante a época colonial, destacando especialmente aqueles que eram especializados na operação de engenhos de açúcar, em particular os que viveram em Pernambuco durante a dominação holandesa de 1630 a 1654. Após a repressão perpetrada pelos portugueses contra os holandeses, muitos sefarditas se refugiaram no sertão nordestino ou em ilhas caribenhas. Esse movimento está

Silveira menciona que as províncias de Pernambuco e Paraíba sofreram um impacto devido à diminuição da demanda internacional por seu açúcar, após três séculos de estabilidade que garantiram à região um papel central na economia brasileira. Assim, na transição do Norte do século XIX para o Nordeste do XX, as oligarquias resolveram enfrentar a crise econômica.

Com a percepção da perda inadiável da liderança econômica, as oligarquias adotaram uma estratégia para enfrentar a situação: atribuíram a crise a fatores externos e alheios à sua vontade e ação. Isso fez emergir um discurso baseado em uma "ideologia regionalista" que apontava o Centro-Sul do Brasil como o principal responsável pela crise regional.⁴⁴

A ideologia regionalista, tal como surge, é, portanto, a representação da crise na organização do espaço do grupo que a elabora. Um fração açucareira da classe dominante brasileira, em vias de subordinação a uma outra fração hegemônica (comercial-cafeeira) [...] (SILVEIRA, 1984, p.17).

A consciência advinda da crise econômica deu início à formação do mais significativo identitarismo espacial brasileiro, que foi amplamente promovido nas primeiras décadas do século XX por agentes associados às oligarquias.

A oligarquia de Pernambuco, que na época influenciava as oligarquias vizinhas, construiu o enunciado da herança cultural comum dos estados do "Norte", para garantir uma suposta uniformidade sociocultural entre as regiões de produção de açúcar, algodão e da pecuária, visando estabelecer uma união regional que pudesse enfrentar a crise por meio de reivindicações ao governo central.

Nesse período, Pernambuco liderou os estados do "Norte" baseando-se em uma ideologia tradicionalista, buscando resistir à influência cultural e econômica do modernismo capitalista que se expandia no país a partir do Centro-Sul, o que desafiava a hegemonia intrarregional e a propriedade da terra.

As declarações em defesa do tradicionalismo ocorriam frequentemente em publicações apoiadas pelos produtores de açúcar, como o Diário de Pernambuco, o jornal mais antigo ainda em circulação na América Latina, e nas sessões do Congresso Nacional, de onde partiam as reivindicações das elites regionais.

relacionado ao êxito das Antilhas como uma nova região de exploração açucareira e à crise de exportação do açúcar produzido no Nordeste.

⁴⁴ Durante os primeiros anos da República, o Nordeste vê sua influência diminuir em favor da "região do café".

Líderes políticos e pensadores atuavam como formadores de opinião, convencendo as classes subalternizadas sobre suas críticas e reivindicações, como parte de uma estratégia voltada para promover a unidade dos estados do “Norte”. Eles criticavam a preferência dada ao Centro-Sul na obtenção de benefícios, como empréstimos com subsídios mais favoráveis do governo central.

Além disso, apontavam como fatores que contribuíam para a crise econômica regional a centralização do poder no Rio de Janeiro, a desocupação e a inatividade da população livre, as altas taxas de juros, a falta de apoio estatal e a política migratória (SILVEIRA, 1984).

Embora responsabilizem o Centro-Sul pela diminuição de seu poder e influência, essas elites não desejavam o separatismo, mas sim um autonomismo⁴⁵ que assegurasse a preservação de sua hegemonia interna.

Conforme destaca Castro (2021, p.45), “No Nordeste, o papel de sua elite é inequívoco, tanto na definição do caráter regional, como na projeção de sua imagem”. Nesse sentido, a elite nordestina⁴⁶ se organizou dentro do movimento regionalista, que exerceu uma influência significativa na formação da identidade tanto regional quanto nacional.

O Movimento Regionalista

A estratégia das elites nordestinas alcançou seu ponto alto com o Manifesto Regionalista de 1926, um texto que, de maneira surpreendente, tinha um caráter nacionalista e buscava também fomentar a compreensão entre as elites locais e as do Centro-Sul. Esse arranjo tinha como objetivo preservar o domínio interno da terra diante da crescente subalternização em relação ao sul do país.

⁴⁵ De acordo com Bobbio et al. (1998, p.1145), o conceito de separatismo político “[...] indica a tendência de um grupo social ou nacional, englobado numa estrutura estatal mais ampla, a separar-se, reivindicando a sua completa independência política e econômica. Nesta acepção, o Separatismo difere do autonomismo, que pode constituir às vezes, mas não necessariamente, seu longínquo ponto de partida, como mera reivindicação de algumas autonomias fundamentais (administrativas, linguísticas, religiosas e outras), no âmbito de um Estado determinado”.

⁴⁶ Usamos os termos oligarquia e elite de maneira intercambiável, pois consideramos que, para nosso propósito, isso não prejudica a discussão sobre o poder exercido pelas classes dirigentes no Nordeste.

O discurso tradicionalista do Movimento, que até incorporava elementos de nacionalismo, reflete o instinto de autopreservação das elites brasileiras, que historicamente se adaptam à situação política para assegurar diversas benesses do Estado.

Nesse cenário, foi preciso renunciar a algumas convicções para proteger o que realmente importava, ao reconhecerem a nova dinâmica capitalista do país, que estava se nacionalizando a partir da região Centro-Sul, mas sem renunciar ao intento de manter o controle dentro da região. Esse fenômeno foi observado nas primeiras décadas do século XX e alcançou seu ápice durante a “era dos organismos regionais”.⁴⁷

As discussões do movimento regionalista sob a liderança de Gilberto Freyre ocorriam principalmente no Centro Regionalista do Nordeste, fundado em Recife em 1924, e tiveram grande relevância no Congresso Regionalista do Nordeste realizado em 1926.

A visão regionalista de Gilberto Freyre originava-se de uma percepção que considerava a Região como o espaço primordial para a identificação cultural de uma sociedade, sendo mais relevante nesse aspecto do que a nação propriamente dita. O regionalismo, por sua vez, surge como um movimento de defesa contra influências que ameaçam a coesão cultural e a estabilidade social de uma região ou nação.

Defendendo a importância da região e do regionalismo, Freyre (1971, p.82,83) afirma que

Uma região pode ser, em termos políticos, inferior a uma nação. No entanto, em aspectos vitais e culturais, tende a ser frequentemente superior a uma nação; é mais essencial do que a nação para a condição de existência e para a manifestação ou criação humanas. [...] o regionalismo se revela como uma espécie de contracolonização, representando uma dinâmica positiva na vida do Brasil, assim como na América como um todo. É uma abordagem que se contrasta com aquelas que empurram indivíduos ou grupos em direção ao nacionalismo radical ou ao cosmopolitismo extremo.

As discussões do movimento tradicional-regionalista giravam em torno de textos de autores locais, nacionais e estrangeiros, além de debates semanais que visavam promover os regionalismos no Brasil, abrangendo não apenas o que ficou

⁴⁷Conforme apontado por Castro (2021), os conflitos entre as elites das periferias e as centrais são geridas com o objetivo de prevenir a fragmentação do território.

conhecido como regionalismo nordestino. É desse movimento que surge o "Nordeste", até então denominado de "Norte".

O propósito central do movimento regionalista era fomentar o "sentimento de unidade" na região, evitando, no entanto, o bairrismo exacerbado que era comum na Primeira República. Para seus defensores, as regiões eram vistas como mais significativas que os estados, pois de fato refletiam a nação, e havia uma defesa pela administração do Brasil de forma regional.

A argumentação regionalista também abarcava a "deseuropeização" da nação e se opunha a influências estrangeiras oriundas daquele continente, com o intuito de "reabilitar valores e tradições do Nordeste". Até mesmo o personagem do Papai Noel era alvo de suas críticas.

Os regionalistas valorizavam as tradições do Nordeste, que foram difundidas e integradas com êxito em várias partes do Brasil; tradições que contribuíram significativamente para a cultura brasileira e estabeleceram um modo de vida característico, como o da arquitetura dos mucambos, adaptados às condições naturais e climáticas do país.

Afora a arquitetura regional ajustada às características tropicais, exaltavam os heróis locais, as manifestações culturais e a culinária da região, além de discutirem temas ligados à engenharia, administração, higiene e saúde pública.

A corrente regionalista promovia a valorização da cultura e das tradições como uma forma de proteção contra as influências do cosmopolitismo e do modernismo, que estavam desfigurando as diferentes expressões culturais da região.

Para Gilberto Freyre, a autêntica cultura brasileira emergiu no "nordeste profundo", resultante da combinação entre os povos indígenas, os colonizadores portugueses e os africanos. Afirma que a ocupação portuguesa no Nordeste, especialmente nas terras massapê, deu origem à histórica civilização do açúcar.⁴⁸

Além disso, declara que a civilização nordestina dos engenhos de açúcar gerou uma quantidade superior de valores políticos, estéticos e intelectuais em comparação com outras regiões, como a da pecuária, das minas, da fronteira e a do

⁴⁸ Andrade (2004) destaca que a "açucocracia" teve um impacto significativo na cultura brasileira, a tal ponto que os barões do Nordeste assumiram uma função fundamental na independência do país, ao apoiarem a monarquia de Dom Pedro II.

café. Por essa perspectiva, ele a enxerga como o berço da civilização no Brasil, destacando sua significativa influência na formação da cultura nacional.

Para aqueles que se opõem à “civilização do açúcar”, ele traça um paralelo com a civilização grega, defendendo que, mesmo sendo escravagista, foi a que mais produziu valores universais, incluindo a democracia.

Em razão da diversidade geográfica do Nordeste, Gilberto Freyre focou sua atenção na região da cana-de-açúcar, a qual confere singularidade e originalidade a esse "centro da civilização brasileira".

O Nordeste que vai do recôncavo ao Maranhão, tendo o seu centro em Pernambuco. Aliás há mais de dois nordestes e não um, muito menos o norte maciço e único de que se fala tanto no Sul como exagero de simplificação (FREYRE, 2004, p.46).⁴⁹

O Nordeste de Freyre é o que é marcado pela monocultura, pela escravidão e pela latifúndio. O Nordeste úmido da cana-de-açúcar que é bem diferente do “outro Nordeste” discutido por Djacir Menezes (2018).

Entretanto, conforme destaca Silveira (1984), as diferenças de ambos os regionalistas na abordagem do Nordeste não são fundamentalmente opostas.

Suas variações quanto ao espaço estudado não se contradizem; remetem, em última instância, às diferenças entre o espaço açucareiro / a fração de classe que aí comandava o processo produtivo e o espaço pecuário-algodoeiro / a fração de classe que neste comandava o processo produtivo. O Nordeste freyriano era aquele da área canavieira, enfrentando a crise dos preços de açúcar, cuja oligarquia, na década de 30, atuava politicamente tentando articular uma reação à dominação dos ‘grande estados’, através de um apelo à intervenção do Estado. O ‘outro Nordeste’ de Djacir Menezes era a área de economia pecuário-algodoeira, enfrentando as secas e apelando também à intervenção do Estado para contornar uma situação de ameaça à organização do espaço (SILVEIRA, 1984, p.27).

Gilberto Freyre e Djacir Menezes convergem ao responsabilizar agentes externos pela crise econômica que afetou as oligarquias, e não a estrutura fundiária e as relações coloniais de trabalho da região.

Freyre acreditava que a crise estava ligada à influência cultural e hegemonia econômica do Centro-Sul, o que afetava o modo de produção da economia açucareira. Por outro lado, Menezes argumentava que o problema se relacionava à

⁴⁹ O "Norte" era considerado tudo o que ficava acima da Bahia. Por essa razão, algumas pessoas mais velhas com quem já conversamos ainda chamam o Nordeste de Norte.

violência do cangaço e à condição dos flagelados da seca, impactando as sociedades locais e a economia pecuarista e algodoeira do sertão.

Nesse cenário, os coronéis do “Nordeste seco” instrumentalizaram politicamente entidades como o IFOCS/DNOCS, instituições que pretendiam diminuir o poder dessas oligarquias e intermediar as relações homem-terra-água no semiárido. Esse grupo político mostrou-se habilidoso ao conseguir fazer com que o “Estado oligárquico” atuasse a seu favor.⁵⁰

Em contrapartida, as oligarquias do "Nordeste úmido" enfrentaram situações diferentes, influenciadas por condições mais adversas no espaço mais urbanizado e socialmente diversificado da Zona da Mata.

Elementos como tradição, nostalgia, vitimização, ausência de autocrítica e uma alegada superioridade patriótica em relação a outras regiões do Brasil faziam parte da narrativa regionalista, que pretendia ressuscitar os tempos áureos de uma elite econômica em declínio.

A superioridade patriótica atribuída ao Nordeste se devia à forma como Gilberto Freyre e os regionalistas retratavam a região, que a viam como o berço da civilização do Brasil e a fonte da verdadeira identidade nacional.

Segundo os regionalistas, a essência da brasilidade teria raízes no Nordeste, visto que sua elite opunha-se à implementação da mão de obra imigrante (euroasiática) que era utilizada na região Centro-Sul, o que evidenciaria o autêntico sentimento nacionalista dessa região.

De acordo com Zaidan Filho (2001), a elaboração intelectual da identidade nordestino-brasileira deve-se, em grande medida, a Gilberto Freyre, um "intelectual orgânico da classe senhorial nordestina", que encarregou-se da missão de resgatar o projeto ideológico das oligarquias conservadoras e tradicionais que entrou em crise, desempenhando o papel de teórico de uma "economia simbólico-cultural" que buscou protegê-las.

⁵⁰ Conforme Oliveira (1977), a SUDENE atacou a captura do DNOCS pela "oligarquia algodoeira-açucareira", mas ela mesma foi capturada pela burguesia industrial do Centro-Sul, associada à burguesia internacional. Ele menciona que a burguesia açucareira regional recorreu à burguesia internacional e nacional para enfrentar as Ligas Camponesas, tendo sido sufocada por todos os lados e perdido a força política e o aparelho do Estado para a burguesia do Centro-Sul e para a oligarquia do sertão nordestino.

O conjunto dessa produção cultural [do regionalismo] responde por um objetivo específico: o de definir e divulgar um espaço e uma cultura 'nordestina' a partir dos anos 1920 no Brasil. [...] Assim, não será de estranhar o perfeito casamento entre modernismo e regionalismo, cujo amálgama de elementos tradicionais, localistas e universalistas resultará na ideia de uma 'cultura regional': a brasilidade nordestina [...] a existência de um 'ethos' cultural nordestino, próprio, autêntico, avesso ao importado, estrangeiro, europeizante. Esse projeto ideológico viabilizará a sobrevivência – no nível simbólico-imagético – das elites agrárias destituídas do poder pela Revolução de 30" (ZAIDAN FILHO, 2001, p.17-18, grifo nosso).

A "brasilidade nordestina" sugerida por Gilberto Freyre mescla influências africanas, europeias, asiáticas, indígenas e caboclas, todas permeadas por uma intensa presença do catolicismo. Essa fusão se integrou a manifestações culturais que destacavam a imagem do homem telúrico: o indivíduo solitário, preso à sua terra natal e vítima do fatalismo climático das secas.

A construção dessa identidade cultural no Nordeste esteve baseada em uma suposta característica objetiva do povo nordestino. Essa ideia foi utilizada pelos tradicionalistas para afirmar uma origem compartilhada das sociedades da região, ao elaborarem um "determinismo literário-geográfico" que se destacou nas décadas de 1920 e 1930, promovendo a figura do homem sertanejo como símbolo da herança cultural coletiva, mesmo em uma região marcada por sua diversidade geográfica e cultural.

O processo de formação da identidade nordestina ocorreu no começo do século XX, uma época em que o Brasil buscava entender a si mesmo para se afirmar como nação. Nesse contexto, o regionalismo encontrou nas tradições coloniais os elementos que moldariam a identidade do Nordeste e da nação.

Em contraste com o crescente movimento modernista no Centro-Sul, Gilberto Freyre e os defensores da tradição intensificaram seu ativismo regionalista, o que marcou a década de 1920 como o período da criação intelectual do Nordeste.

Os regionalistas viam a crise do Nordeste como uma crise do Brasil, uma situação devida à transformação do capitalismo brasileiro nas décadas de 1920 e 1930. Esse processo provocou o surgimento de um novo modelo produtivo e o declínio da anteriormente gloriosa Região (SILVEIRA, 1984).

2.2.1 Prática espacial, crise e ideologia

De acordo com Marcelo Lopes de Souza (2018, p.238,141), prática espacial “[...] é, por excelência, e ainda mais claramente que conceitos tão complexos como território e lugar, a ponte conceitual entre as relações sociais e o espaço”. Ele continua:

Práticas espaciais são práticas sociais em que a espacialidade (a organização espacial, a territorialidade, a ‘lugaridade’...) é um componente nítido e destacado da organização, do meio de expressão e/ou dos objetivos a serem alcançados.

Os regionalistas empregaram a prática espacial como meio de expressão, buscando o objetivo de construir a ideia do Nordeste, uma região singular que é vista como símbolo das tradições e origem da identidade brasileira.

Nesse sentido, adotaram uma prática espacial que visava organizar a unidade cultural e psicológica entre as sub-regiões econômicas inseridas nas atualmente chamadas Zona da Mata, Agreste e Sertão⁵¹, configurando um conjunto aparentemente coeso, abarcando tanto os detentores de poder quanto aqueles que estão sob sua influência.

Com esse objetivo, buscavam convencer o povo de que as origens da crise social e econômica do sistema agrário-oligárquico eram fatores externos à região. Assim, escondiam o controle interno exercido pelas oligarquias e as tensões de classe que existiam dentro desses "nordestes".

Os "nordestes" constituíam sub-regiões que formaram um "bloco histórico", moldado por interesses políticos, econômicos e ideológicos. Esse conjunto empregou a ideologia como uma tática de comunicação para restabelecer o prestígio que havia sido comprometido pela crise econômica (SILVEIRA, 1984, p.149).

A abordagem de comunicação utilizada para obter o consenso dentro da região envolveu o engajamento de intelectuais das elites, com o intuito de convencer a sociedade acerca da existência da crise econômica e da necessidade imediata de união regional.

⁵¹ O Meio-Norte, que é a quarta sub-região do Nordeste, possui uma conexão mais próxima com a Amazônia.

Foi empregada uma "ideologia do espaço", formulada com base em uma narrativa vinculada ao projeto (imaginário) das elites. Em outras palavras, trata-se de uma ação de "poder simbólico", que, conforme Pierre Bourdieu (1989, p.14), se define como "[...] o poder de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto, o mundo".

Silveira (1984) argumenta que a ideologia desempenha um papel fundamental no regionalismo do Nordeste, pois foi crucial para a consolidação de um entendimento entre os "nordestes" e a elite nacional. Nesse sentido, pontua que a formação do bloco da elite nordestina não visava desintegrar-se do bloco nacional, mas, ao contrário, buscava com este uma aliança consensual que possibilitasse enfrentar a crise vivenciada internamente.

Portanto, a ideologia regionalista não resulta de uma crise orgânica, no sentido de ruptura do bloco histórico [nacional], mas resulta de uma crise interna ao bloco [nordestino], em um processo de rearranjo em sua composição (SILVEIRA, 1984, p.231, grifo nosso).

O discurso que evoca o passado glorioso da "região-origem" do Brasil funcionou como um meio de transmitir a imagem do Nordeste que o bloco regional almejava. Essa narrativa incentivava os cidadãos a lutarem pelo interesse coletivo, buscando situar a crise na visão da sociedade.

A ideologia das elites, fundamentada no controle territorial histórico, desempenhou um papel crucial na constituição do bloco, e a construção de um consenso a respeito da crise foi a meta central de seu discurso, uma vez que

[...] seria a consciência da crise que moveria a população em direção a um consenso, ou patriotismo [...] uma clara associação entre, de um lado, o sentimento (ou consciência) de crise e, de outro lado, o efeito útil produzido, qual seja, as condições para uma trégua nos conflitos internos ou, se se preferir, para a paz social interna (VAINER, 2000, p.93).

Dessa forma, a meta da estratégia regionalista foi manter a hegemonia sobre o território. Criou-se uma representação geográfica que homogeneizou de forma artificial diversos territórios heterogêneos, resultando em um consenso sobre a percepção do Nordeste, como um todo, como uma região marcada pela crise.

Para sustentar seu controle sobre o território, as elites fundamentaram-se em um discurso sagaz. Elas apresentavam o Nordeste como um espaço em que

todos, tanto os que estão no poder quanto os subjugados, vivenciavam de maneira equitativa os efeitos da crise. Em outras palavras, da mesma forma que uma

[...] homogeneidade social, na qual todos os segmentos vivenciam igualmente as mazelas regionais, sendo necessário que todos se unam para buscar soluções, materializadas nos recursos que atenderão às expectativas de suas diferentes classes sociais (CASTRO, 2021, p.175).

A hegemonia não se limita apenas à dominação de um grupo sobre outro. Ela envolve também a habilidade de preservar o poder por meio do controle dos recursos produtivos, das instituições de repressão e, principalmente, pela aptidão de gerar e estruturar o consenso, além da orientação política, intelectual e moral da sociedade, alcançando assim um controle social efetivo (MODESTO, 2006).⁵²

A estratégia do consenso é significativa para Antonio Gramsci (2000), que argumenta que não se deve esperar uniformidade em uma sociedade civil, uma vez que diversos projetos ideológicos coexistem e se confrontam. O grupo no poder não rejeita as expressões da diversidade, mas as incorpora por meio da persuasão, visando a construção de um projeto coletivo dentro da sociedade. O resultado almejado dessa prática (espacial) é a hegemonia.

Os grupos dominantes utilizam instituições tanto públicas quanto privadas para obter apoio social para suas iniciativas. Essas instituições são geridas por uma parte da sociedade civil que se dedica a fortalecer suas causas, o que, conforme Milton Santos (2006), implica em produzir politicamente o espaço. Essa produção envolve uma série de ações destinadas a legitimar projetos que visam criar uma representação desejada do território que pretendem dirigir.

Sob essas circunstâncias, o espaço se manifesta e é moldado pelo poder político dominante, funcionando também como uma fonte e um meio material desse poder. Assim, o domínio do território permite ao grupo dirigente manter, alterar, organizar e consolidar sua posição hegemônica.

O espaço desempenha um papel fundamental nos regionalismos, porque é um elemento que direciona e é um recurso onde se materializa a ação do poder.

⁵² Conforme Bourdieu (2000 apud Modesto, 2006), “[...] o caráter de verdade ou a legitimidade de um discurso político dependem não necessariamente de seu conteúdo, mas de seu poder simbólico, portanto, de sua capacidade de conquistar adeptos e de ser por eles aceito como legítimo”.

Henri Lefebvre (2008, p.61) ressalta que "[...] o espaço não é um objeto distante da ideologia e da política; sempre foi político e estratégico".

Portanto, a ação política está conectada à produção do espaço. A política, utilizada pelas frações hegemônicas, busca propagar discursos e projetos em relação ao território que desejam controlar através da prática espacial, o que inclui sua representação.

2.3 A representação espacial que criou o Nordeste ou regionalismo cultural

O regionalismo recorreu a estereótipos e determinismos sobre a região Nordeste. Essa questão é evidenciada no estudo de Durval Muniz de Albuquerque Jr. (2011), chamado "A invenção do Nordeste e outras artes". Este trabalho é uma referência fundamental para aqueles que desejam entender a formação conceitual dessa região, e com base nele, apresentamos as seguintes reflexões.⁵³

A análise de Albuquerque Jr. é influenciada pela proposta da arqueologia do saber de Michel Foucault⁵⁴. Assim, ele defende que os discursos não retratam objetos, mas sim os criam. Ele argumenta que o discurso das elites sobre a crise regional funcionou como um "mecanismo de saber e de poder" que criou um objeto (o Nordeste), ao convencer a sociedade do então "Norte" sobre sua particularidade histórica e geográfica.

O foco principal da sua pesquisa é demonstrar que o Nordeste não era reconhecido como uma região distinta até o começo do século XX, ganhando essa definição entre 1910 e 1920, momento em que foi "inventado".

Albuquerque Jr. argumenta que a noção de Nordeste surgiu a partir do Norte (oriental) histórico, uma ideia inspirada nas obras de Gilberto Freyre e no Movimento

⁵³Albuquerque Júnior (2011) não aborda os conceitos de prática e representação espacial de maneira direta. Porém, nós podemos inferir tais conceitos geográficos que estão implicitamente presentes em sua discussão.

⁵⁴ Conforme Judith Revel (2005, p.16,18, grifo nosso), "Uma arqueologia não é uma 'história' na medida em que, como se trata de construir um campo histórico, Foucault opera com diferentes dimensões (filosófica, econômica, científica, política etc.) a fim de obter as condições de emergência dos discursos de saber de uma dada época". Esses "[...] mecanismos [do saber e do poder] articulam diferentes acontecimentos discursivos - os saberes locais - ao poder. Nessa arqueologia, [...] o arquivo representa, portanto, o conjunto dos discursos efetivamente pronunciados numa época dada e que continuam a existir através da história". Nesta perspectiva, os arquivos transcendem a função de simples documentos, tornando-se verdadeiros monumentos (objetos).

Regionalista, que se contrapunham às ideias deterministas dos intelectuais do Sul, que proclamavam a inferioridade do "homem do Norte", em razão das condições sociais e da intensa religiosidade de sua população, vista como uma característica negativa.

A "invenção" do Nordeste se baseou na dicotomia entre o Norte e Sul do Brasil. Dessa forma, os regionalistas viam e defendiam o Sul como uma região extremamente cosmopolita. Por conta disso, viam o Nordeste como o verdadeiro emissário da cultura do país, pois se opunham à política de imigração direcionada a estrangeiros (euroasiáticos) que estava sendo implementada no Sul.

Nesse cenário, surgiam discussões entre os pensadores do Movimento Regionalista e do Centro-Sul, onde ambos os lados se autodenominavam defensores da autêntica cultura brasileira. Para os intelectuais do Nordeste, seu regionalismo era visto como a verdadeira alma do Brasil, por isso, Albuquerque Jr. defende que nacionalismo e regionalismo estão intrinsecamente ligados.

Os defensores do regionalismo colocaram a "questão regional" como um dos principais temas na discussão política do país, e estabeleceram o período colonial como o ponto de partida temporal da tradição que resultou no Nordeste. Nesse sentido, procuraram criar um legado cultural tradicional comum entre os lugares da região, o que levou à singularização simbólica desses "nordestes".

Para construir um legado compartilhado de tradições entre vários espaços da região, foi necessário desenvolver enunciados, que Albuquerque Jr. chama de dizibilidades, capazes de conectar as tradições coloniais de lugares outrora prósperos para os lugares em decadência do presente.

O discurso tradicionalista recorreu a várias "dizibilidades" (expressões culturais), com o intuito de "fechar" a região ao cosmopolitismo sulista, que representava um risco à dominância das oligarquias locais. Dessa forma, o ato de "fechar" a região homogeneizou artificialmente os diferentes "nordestes", a partir de uma retórica reacionária e conservadora.

A retórica reacionária e conservadora retratava o Nordeste como um espaço de lembranças de sua tradição, o que constituiu uma "unidade psicológica", uma consciência (regional) originada da herança cultural das sociedades canavieiras, exaltadas por Gilberto Freyre.

Entretanto, a inserção de aspectos imateriais no discurso regional, como a herança cultural e a nostalgia por tempos de prosperidade, não foi suficiente para

despertar o interesse do restante do país para as demandas do Movimento Regionalista. Um recurso mais eficaz se fez necessário, fundamentado na seca e no flagelo do sertão nordestino, que serviu como um elemento concreto para chamar a atenção da nação para a seriedade da crise que os regionalistas apontavam.

Em outras palavras, a região do Nordeste úmido se apropriou dos flagelos enfrentados pelo Nordeste seco para chamar a atenção do país para a crise econômica que impactou profundamente as oligarquias do setor açucareiro. A crise impactou indiretamente a região do sertão, em razão da ligação entre a economia do açúcar e a produção pecuária e algodoeira.

A seca foi o fator marcante que uniu ambos os “nordestes” e despertou o Brasil para a precariedade das condições de vida que a maioria do povo enfrentava.

No ano de 1919, a questão da seca passou a ser um assunto debatido em âmbito nacional e “O termo Nordeste é usado inicialmente para designar a área de atuação da IFOCS” (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2011). A partir desse momento, a região passou a atrair a atenção do país, e as oligarquias começaram a instrumentalizar as instituições voltadas para lidar com os efeitos da seca em seu próprio favor.

As oligarquias, que estavam debilitadas e fragmentadas, uniram-se para criar um bloco que pudesse aproveitar as vantagens e ações que poderiam vir do Estado. Até mesmo diferentes partidos políticos se uniram nessa busca. Por esse motivo, Albuquerque Jr. destaca que a luta contra a seca é o principal exemplo de uma prática regionalizante no Brasil.

Os interesses econômicos em comum entre várias oligarquias demandaram uma abordagem que estabeleceu uma cultura (tradicional) de origem compartilhada. Essa “cultura comum” foi empregada para criar uma conexão simbólica entre os diferentes “nordestes”, visando aumentar a influência política junto ao Estado, que é possibilitada pela ação conjunta.

A homogeneização simbólica do Norte (oriental) do Brasil resultou na criação do Nordeste. Esta região não era reconhecida até o começo do século XX, pois, conforme aponta Albuquerque Jr. (2011), não havia enunciados que a caracterizassem dessa maneira. Esses enunciados (dizeres e imagens sobre o Nordeste) foram construídos com a intenção de homogeneizar artificialmente diferentes territórios das oligarquias em declínio, que se uniram devido a uma crise econômica.

Assim, a ideia de Nordeste surgiu de uma construção intelectual voltada para a solução da crise econômica das elites locais, acompanhada de um discurso fortemente influenciado por ideais tradicionalistas, que atribuía, em grande parte, à seca, ao Centro-Sul e aos governos brasileiros as dificuldades enfrentadas pela região.

As representações do sofrimento no Nordeste, mencionadas por Albuquerque Jr. como “visibilidades”, foram utilizadas pelas elites para alertar os indivíduos de outras regiões, especialmente do Centro-Sul, e o governo central sobre a crise que afetava a região.

Em contrapartida, o Centro-Sul responsabilizava as oligarquias do Nordeste pela crise que a região estava vivendo.

O Nordeste, visto de dentro por sua elite, aparecia como a fonte de uma tradição nacional que se desvaneceu, sendo retratado como um espaço afetado pelo flagelo da seca, crises econômicas e pela negligência de sucessivos governos do país. Já de uma perspectiva externa, especialmente do Centro-Sul, essa região era vista como um lugar de pobreza, messianismo religioso, da violência do cangaço, da corrupção ligada ao coronelismo, do mandonismo das oligarquias e um entrave ao desenvolvimento do Brasil.

A representação espacial a partir do Centro-Sul sustentou uma teoria dualista que afirmava que o Nordeste se opunha à modernidade e obstruía o progresso do país. Uma região que Celso Furtado descrevia como avessa às atualizações do capitalismo. A região resistente à homogeneização espacial capitalista mencionada por Francisco de Oliveira (1977). A região marcada pelas desigualdades sociais.

O Nordeste “inventado” pelas oligarquias também é descrito por Albuquerque Jr. como um “espaço-pretexto” para a indústria da seca, o lugar da saudade dos migrantes, “espaço rebelde” das Ligas Camponesas e, ainda, como um “espaço-denúncia” das desigualdades, apresentadas em obras como a de Jorge Amado e Glauber Rocha.⁵⁵

Conforme Albuquerque Jr., o Nordeste representa uma “cristalização de estereótipos”, em sua maioria negativos, que se baseiam em “imagens e falas clichês”. A circulação em massa dessa representação espacial ampliou os

⁵⁵ Segundo Albuquerque Júnior (2011), Jorge Amado e Glauber Rocha trouxeram perspectivas distintas das convencionais, que afirmavam uma região Nordeste supostamente uniforme. A crítica literária e discursiva e o cinema desafiaram o conservadorismo das elites e se manifestaram na luta de classes dentro da própria região.

estereótipos associados à região, uniformizando modos diferentes de se falar, de comer e de viver. Trata-se de uma “produção imagético-discursiva” elaborada por intelectuais e artistas, que funcionou como uma “armadura regional” contra a modernidade vinda do Sul, que estaria desmantelando as tradições e o status quo das oligarquias agrárias.

[...] o Nordeste como uma identidade espacial construída em um preciso momento histórico, final da primeira década do século passado e na segunda década, como produto do entrecruzamento de práticas e discursos ‘regionalistas’ (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2011, p.33).

O Nordeste construído pelos regionalistas é visto como um “objeto do saber” e um “espaço de poder”, constituído por “visibilidades” e “dizibilidades” (imagens e dizeres) que atenderam às necessidades de manter o controle territorial das oligarquias.

As representações do espaço nordestino foram transmitidas por meio de várias manifestações culturais, como música, cinema, literatura e artes visuais. O resultado dessa abstração foi assimilado e apreciado pelos nordestinos e por indivíduos de outras regiões, destacando o sucesso da prática espacial promovida pelas oligarquias.

2.4 A representação espacial dualista ou regionalismo econômico

Celso Furtado, no documento “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” (1959), avaliou as diferenças nos níveis de desenvolvimento e os ritmos de crescimento econômico entre os modelos do Centro-Sul e do Nordeste. Ele notou que o modelo do Centro-Sul apresentava características modernas, enquanto o do Nordeste se mostrava arcaico. Furtado chegou à conclusão de que a intervenção assistencial do governo não era capaz de promover o avanço do Nordeste, sendo essencial a sua industrialização.⁵⁶

A percepção geográfica sobre o Nordeste, considerado atrasado, em contraste com o Centro-Sul, visto como capitalista e moderno, se tornou uma característica do país. O Centro-Sul era percebido como avançado, produtivo,

⁵⁶ Celso Furtado é o autor do documento, apesar de não aparecer como autor.

cosmopolita e capitalista⁵⁷, enquanto o Nordeste era retratado como arcaico, preguiçoso, tradicional e pré-capitalista.⁵⁸

Dessa maneira, a disparidade regional que impede o desenvolvimento econômico do Brasil necessitaria de um enfoque diferente de intervenção governamental, além da mera assistência social. Essa perspectiva foi um dos motivos que levou Celso Furtado a criar a SUDENE em 1959.

A situação na região que levou à fundação da SUDENE era marcada por uma pobreza generalizada. Esse contexto gerava protestos populares em busca de justiça social, como as Ligas Camponesas. Tais manifestações populares também levaram o governo brasileiro a elaborar um plano de desenvolvimento voltado para a região.

A crise fez com que o Governo Federal escolhesse a abordagem reformista da intervenção da SUDENE, possibilitando que a "região de São Paulo" tivesse uma atuação no Nordeste.

Francisco de Oliveira (1977) discute a crise da economia nordestina dentro do cenário de concentração econômica no Brasil, principalmente no Centro-Sul, frequentemente referido como a "região industrial de São Paulo". Esse fenômeno resultou na necessidade de adaptação, na subordinação, na perda de importância e na dependência financeira, técnica e econômica das diversas sub-regiões do Nordeste.

O estudo conduzido por Francisco de Oliveira examina os efeitos do desenvolvimento regional desigual ou da divisão regional do trabalho nacional no Nordeste. De acordo com o autor, a centralização e a concentração da economia em regiões determinadas são responsáveis pelas crises que ocorrem periodicamente no Brasil.

Nesse sentido, defende que a dependência do Nordeste impactou negativamente a sua produção industrial, a inovação tecnológica e a competitividade em relação às mercadorias do Centro-Sul, especialmente após a eliminação das

⁵⁷ Gilberto Freyre critica de forma irônica essa visão, dizendo: "Como os castelões da Espanha, alguns paulistas acham que a sua indústria sustenta a ociosidade de outros. Um entusiasta do progresso paulista já chegou a comparar São Paulo a uma locomotiva que puxasse o resto do Brasil, que seriam apenas vinte e um carros ou vagões. Possivelmente carros ou vagões dormitórios e restaurantes" (FREYRE, 1971, p.93).

⁵⁸ Atualmente, uma interpretação que busca vincular a região à condição de atraso afirma que "o Nordeste se mantém por meio do Bolsa Família".

barreiras tarifárias⁵⁹, o que intensificou as dificuldades econômicas da região que já se encontrava em uma situação frágil.⁶⁰

Com a liberalização comercial que afetou a economia regional, itens agrícolas e industriais do Centro-Sul começaram a inundar o Nordeste. Além disso, as relações de trabalho do Centro-Sul foram responsáveis pela desestruturação dos métodos de produção característicos das diferentes sub-regiões econômicas nordestinas. Esses novos vínculos passaram a competir com a lógica produtiva tradicional da região.

De acordo com Oliveira (1977), a economia brasileira absorveu o Nordeste, unindo-o à sua estrutura focada na "região de São Paulo". A classe burguesa do Centro-Sul, em aliança com o Estado, homogeneizou o território nacional por meio do "equivalente geral" da economia capitalista⁶¹. Essa dinâmica resultou em limitações à reprodução da força de trabalho em outras em outras regiões, impactando de maneira significativa a reprodução econômica e social do Nordeste.

No contexto da integração nacional baseada no "equivalente geral" com foco em São Paulo, houve uma "captura" do Nordeste, levando ao "desaparecimento" de suas sub-regiões econômicas e funcionais. Essa "captura" foi amplamente consequência da dinâmica capitalista do Estado, que atuou de maneira estratégica na região por meio de corporações tanto nacionais quanto internacionais.

⁵⁹ O protecionismo econômico pode levar à fragmentação federativa. Dessa forma, o Estado brasileiro se empenha em combatê-lo. No período da "política dos governadores", o Supremo Tribunal Federal revisou as legislações estaduais que eram vistas como prejudiciais à federação, obrigando os estados a eliminarem as restrições alfandegárias que dificultavam a integração econômica do Brasil. A nova legislação criada pelo STF fortaleceu o federalismo, facilitou a padronização do sistema econômico e contribuiu para a coesão do território nacional.

⁶⁰ No início da República, já existiam divergências nas barreiras alfandegárias estaduais. Essas barreiras constituíam uma das principais ações da "política dos estados" destinadas a proteger as economias regionais. Elas dificultavam a integração econômica nacional e o fortalecimento do federalismo, devido à autonomia dos novos estados republicanos. A autonomia se refletiu nas constituições e legislações estaduais, o que comprometeu a incipiente conexão capitalista e, por sua vez, a união federativa. Castro (2002, p.102-103) aponta que "[...] no período em que o Presidente Campos Sales inaugurava no Brasil a chamada política dos governadores e proclamava a soberania dos estados ao lado da soberania da União, o Supremo Tribunal, pelo exercício do controle de constitucionalidade das leis, revelou-se um fator inestimável para a preservação do equilíbrio do sistema federal". Ele finaliza ao dizer que "[...] sem esta atuação vigorosa do Supremo Tribunal Federal para coarctar a legislação antinacional, a legislação que criava toda sorte de obstáculos para o livre fluxo de comércio no território nacional, a nossa federação e também a própria democracia no Brasil teria sido ainda mais imperfeita".

⁶¹ De acordo com Francisco de Oliveira (1977), o equivalente geral da economia refere-se à hegemonia da economia da região Centro-Sul em relação ao restante do país.

A expansão do capitalismo na região Nordeste visava, principalmente, expandir a indústria que estava centralizada no Centro-Sul. Paralelamente, o governo central procurou lidar com a problemática das Ligas Camponesas.

O planejamento do Estado atuou como mediador das contradições regionais, com a intenção de nacionalizar a economia de maneira a impulsionar práticas produtivas modernas. Um modelo capitalista sustentado pelo apoio governamental e pelas vantagens fiscais oferecidas pela SUDENE.

A crise econômica levou o Nordeste a adotar novas modalidades de (re)produção originadas da parceria entre o Estado e o Capital, resultando na extinção de sub-regiões econômicas sob o domínio das oligarquias.⁶²

As tentativas de resistir ao avanço da homogeneização capitalista no território brasileiro não foram bem-sucedidas. O esforço para manter o antigo status de influência econômica e política das oligarquias nordestinas foi barrado por uma nova dinâmica na produção nacional.

O fenômeno do "desaparecimento de regiões do Nordeste", promovido pela aliança entre o Estado e a classe burguesa industrial com o intuito de modernizar o capitalismo na "região-problema do Brasil", fomentou o regionalismo que lutou para manter a hegemonia interna.

A perspectiva de Francisco de Oliveira sobre o regionalismo do Nordeste é fundamentada em uma análise materialista, que vê a região como um espaço econômico e político em movimento, que transcende as características naturais.

Ele explica que o regionalismo emergiu como uma reação das oligarquias ao desaparecimento econômico de sub-regiões nordestinas, especialmente as canavieiras. Essa desaparecimento diz respeito à incorporação de antigas regiões para exercerem novas funções ou se adaptarem às mudanças produtivas.

Sob esse ponto de vista, a região é entendida como o espaço onde ocorre uma particular reprodução do capital, em que a economia e a política se conectam para atender aos interesses da oligarquia nordestina ou da burguesia do Centro-Sul. Essa visão abrange as contradições da luta tanto contra quanto entre as facções no

⁶² Oliveira (1977) discute o conceito que se refere a um Estado que atua como monopolista e capitalista, empregando o excedente de sua produção ou a receita tributária para impulsionar a economia da classe burguesa alinhada ao seu planejamento. Dentro dessa perspectiva capitalista, ocorrem a geração de mais-valia, a opressão, a repressão e a concentração de riqueza.

poder. Envolve a região como o espaço econômico do sistema de produção que predomina em determinado período.

Para ajustar sua visão ao regionalismo nordestino, Francisco de Oliveira aborda a "região política", descrita como um território sob o domínio de uma oligarquia, que busca proteger-se de sistemas de produção externos que ameaçam a hegemonia interna sobre a terra.

Ele vê a propagação do capitalismo da região Centro-Sul para o Nordeste como um movimento que homogeneizou o território, dissolvendo as distinções entre os diferentes sistemas de produção e instaurando um novo modelo dominante. Contudo, argumenta que essa homogeneização pode não ser total. Essa nuance o diferencia de outros pensadores materialistas, pois não defende a extinção das regiões, mas sim sua absorção e fusão com outras. Ou seja, uma estrutura socioeconômica que se consolida como a principal, substituindo a que existia antes.

Assim, o "fim" de determinadas regiões representa um ciclo de substituição entre elas, e não a sua eliminação enquanto realidade espacial. Tal abordagem de análise regional se baseia na subordinação das partes (regiões) em relação ao todo (nacional). Esse "desaparecimento", por exemplo, ocorreu com regiões canavieiras e algodoeiras do Nordeste, em decorrência da integração capitalista promovida pela "região de São Paulo".

Como consequência, houve a dissolução das economias sub-regionais e a movimentação de empresas do Centro-Sul para o Nordeste, visando a reestruturação e nova classificação dessas sub-regiões, o que contribuiu para a integração nordestina na economia tanto nacional quanto internacional, além de fortalecer monopólios, conglomerados e companhias do setor industrial e financeiro.

O regionalismo no Nordeste uniu as elites para enfrentar a intervenção do Estado associado à burguesia industrial do país, que buscava modernizar a produção e desafiar o "Estado oligárquico". Entretanto, esse regionalismo careceu de componentes fundamentais para resistir à subjugação regional⁶³ (OLIVEIRA, 1977).

"Chico de Oliveira", na sua abordagem regionalista, reconhece a historicidade do Nordeste como um conceito que remonta a períodos anteriores ao século XX.

⁶³ Francisco de Oliveira ressalta os componentes fundamentais que faltaram a essa resistência regionalista: a hegemonia da indústria burguesa do Nordeste sobre a fração agrícola; a existência de empresas estatais responsáveis pela produção de bens; e a organização do proletariado urbano.

Essa ideia é apoiada pelos defensores do Movimento Regionalista e por Gilberto Freyre, que vinculam a identidade da região às tradições comuns existentes entre os diferentes estados que a formam.

2.5 A estratégia das elites ou regionalismo político

Iná Elias de Castro (2021) investiga o regionalismo nordestino considerando os conceitos de "bloco histórico"⁶⁴ e "Estado ampliado"⁶⁵. Ela identifica a política, em vez da economia ou cultura, como o elemento central na atuação das oligarquias da região, entendendo que a política não se resume a uma ferramenta de engano para a população, nem o regionalismo é visto apenas como uma manipulação superficial.

A autora compartilha da visão de Oliveira (1977), ao argumentar que a economia do Nordeste está dependente do capital nacional, que está centralizado na região Centro-Sul. Quanto à urgência de reavaliar o regionalismo nordestino, ela alinha-se ao pensamento de Albuquerque Jr. (2011), considerando que

[...] é fundamental a revisão desse tipo de regionalismo conservador, extrativo e estagnante que se alimenta dos mecanismos políticos e institucionais à sua disposição, para que um projeto nacional possa ser realizado" (CASTRO, 2021, p.186).

A análise enfatiza o entendimento do Estado como um campo de disputas institucionais, visto que os interesses políticos não podem ser totalmente elucidados pela lógica econômica. Reconhece que as elites nordestinas possuem agendas próprias e que elas não permaneceram passivas diante do processo de integração econômica nacional.

⁶⁴ O dicionário gramsciano define bloco histórico da seguinte maneira: [Gramsci] "[...] afirma que, quando 'a relação entre intelectuais e massas populares, entre dirigentes e dirigidos, entre governantes e governados ocorre por meio de uma adesão orgânica na qual o sentimento paixão se torna compreensão e, portanto, saber (não mecanicamente, mas de forma viva)', apenas então se cria uma relação real de representação e 'se realiza a vida do conjunto, a única que é força social', e se cria, assim, o 'bloco histórico'". Nesse bloco, "[...] as forças materiais são o conteúdo e as ideologias são a forma, distinção entre forma e conteúdo puramente didática, já que as forças materiais não seriam historicamente concebíveis sem forma, e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais" (VOZA, 2017, n.p. grifo nosso).

⁶⁵ O dicionário gramsciano define Estado ampliado da seguinte maneira "[...] [Gramsci] usa também a expressão 'Estado ampliado', entendendo o novo protagonismo do Estado registrado no século XX, em contextos políticos, diversos, tanto no campo econômico, quanto na organização da sociedade e na criação do consenso" (LIGUORI, 2017, n.p. grifo nosso).

Nesse cenário, a estratégia de modernização da indústria e da agricultura no século XX gerou uma crise de representatividade política, marginalizando a elite nordestina do novo acordo burguês do país. A insatisfação regional, resultante da desigualdade na alocação de recursos públicos entre o Nordeste e o Centro-Sul, originou a formação de um bloco regional para lidar com essa situação.

A coesão regional passou a definir a elite do Nordeste, que aprendeu bem a lidar com a dinâmica político-institucional. Assim, essa elite preserva sua influência através de diálogos com o Governo Federal e utiliza a máquina estatal para aumentar seu poder e capital, direcionando os recursos obtidos do orçamento público em conformidade com suas demandas locais.

De acordo com Castro (2021, p.38), a classe dominante do Nordeste detém “[...] meios de acelerar ou retardar os processos de mudança social [...]”. Dessa forma, ao longo da história, ela tem exercido a liderança na política regional, sendo composta em sua maioria por empresários e indivíduos que atuam na alta administração pública, praticando uma política que permite algumas concessões sociais, sem alterar a estrutura regional interna desigual.

O regionalismo nordestino, considerado como "pouco democrático", "elitista, conservador e extrativo", se apresenta como uma voz oprimida e perdedora. No entanto, na verdade, perpetua um sistema "perverso" que assegura a manutenção da hegemonia dentro da própria região, mesmo diante da desigualdade intrarregional. Esse tipo de regionalismo é "reivindicatório" e "forjado", mostrando-se hábil em disfarçar os conflitos sociais internos existentes.

Conforme apontado por Castro, o regionalismo no Nordeste vai além das causas econômicas discutidas por Oliveira (1977) e da perspectiva de invenção cultural proposta por Albuquerque Jr. (2011). Para ela, o regionalismo nordestino tem uma essência predominantemente política, que se afasta de questões étnicas ou linguísticas.

Diante da ausência de justificativas étnicas ou linguísticas, o Movimento Regionalista dedicou-se a criar elementos compartilhados das tradições religiosas, sociais, artísticas e culinárias que destacassem o Nordeste como uma região singular.

Assim, a ausência de fundamentos étnicos ou linguísticos revela que a crise econômica foi o elemento central desse regionalismo. Nesse contexto, a política utilizou a cultura como uma estratégia para gerar consenso, o que resultou em uma

homogeneização cultural artificial de toda a região. O objetivo dessa abordagem foi contornar os problemas econômicos enfrentados pelas elites.

No início do século XX, o regionalismo passou a articular o debate sobre o "problema regional"⁶⁶, que se baseava na disparidade produtiva e econômica entre as regiões Centro-Sul e Nordeste. Na verdade, as regiões do "Norte oriental" já lidavam com isso desde a segunda metade do século XIX, em um período em que a centralização econômica nacional começou a se voltar para o Centro-Sul. A partir de então, a reestruturação da economia do Brasil se impôs ao Nordeste.

Dessa maneira, o Movimento Regionalista propagou a ideia de que a crise econômica no Nordeste representa um desafio que deve ser resolvido em benefício do país. A elite política soube explorar de forma estratégica a "questão regional" na chamada "indústria da seca", um tema que começou a receber atenção significativa após a severa seca de 1877.

No discurso regionalista inicial, as secas eram percebidas como um infortúnio, responsabilizando-se o clima pelas dificuldades tanto econômicas quanto sociais, que se refletiam até na Zona da Mata (úmida). A descrição desse "azar climático" utilizou representações imagéticas do caos social como uma maneira de captar apoio externo. Graças às verdadeiras retratações da miséria humana e animal divulgadas para o restante do país, não houve barreiras para a disseminação da noção do infortúnio climático.

Entretanto, as representações do desespero social não refletiam um sofrimento homogêneo entre todas as classes sociais no Nordeste. Elas serviram aos interesses do regionalismo das elites, cujo objetivo sempre foi, e ainda é, se alinhar ao bloco de poder nacional para salvaguardar seus interesses na região. Um regionalismo de reivindicação dos "espaços que perdem", que, sentindo-se prejudicados, batalham para que o Estado compense suas perdas, ao passo que os favorecidos se empenham em preservar a posição que lhes traz vantagens.

⁶⁶ De acordo com Iná Elias de Castro (2009), o conceito de regionalismo pode se referir a uma "questão regional" ou um "problema regional". Ela explica que "Uma região torna-se 'questão' quando a sua inserção na organização política e econômica é conflituosa, por questões étnicas ou culturais, ou quando a reorganização da economia nacional se impõe sobre uma economia regional, desestruturando-a. Portanto, nem toda disparidade regional resulta em uma 'questão regional', e as regiões que constituem 'questões' não são obrigatoriamente as regiões mais pobres". Por outro lado, a autora ressalta que "Um problema regional, seja econômico ou social, ao contrário, é responsabilidade da administração regional. Em outras palavras, o status de questão desloca a sua solução para um nível político mais alto, isto é, o conjunto da nação" (CASTRO, 2009 p. 193-194).

Castro (2021) argumenta que a chamada "questão Nordeste" deve ser considerada uma falsa questão, uma vez que aceitar essa visão implicaria em apoiar uma estratégia narrativa elaborada pela elite da região. A autora salienta que a "questão Nordeste" não se configura como uma questão, mas sim como uma manobra ideológica que serve para ocultar a verdadeira situação, onde os poderosos do Nordeste não enfrentam, nem de longe, as dificuldades enfrentadas pelos oprimidos.

Portanto,

[...] tratar o Nordeste como questão configura uma prática que garante: a opacidade dos conflitos sociais internos, a perspectiva de que os problemas regionais são vividos igualmente por todos os seus segmentos sociais, que a elite é tão vítima das circunstâncias quanto a massa e, em consequência, não possui os meios adequados para desencadear quaisquer ações capazes de solucioná-las. Estas situações desfavoráveis conduzem, necessariamente, a uma única solução, ou seja, aos recursos, que devem ser dispensáveis e sem grandes compromissos com as regras de mercado. O que significa créditos especiais, facilidades fiscais, investimentos federais e políticas de preços mínimos diferenciados (CASTRO, 2021, p.184).

Ainda assim, o regionalismo conseguiu atingir suas metas, especialmente no que diz respeito à participação nas decisões políticas nacionais que afetam a região. O "enigma do Nordeste", uma região carente, mas com grande influência política, evidencia a eficácia dessa abordagem como parte de um projeto político nacional impulsionado pelas elites. A continuidade da "questão regional" nas discussões brasileiras revela o triunfo de uma construção ideológica intimamente relacionada ao Estado nacional.

O aparecimento do Movimento Regionalista foi estimulado pela crise econômica que afetou as oligarquias, criando uma percepção do Nordeste como um espaço onde as elites enfrentavam a crise na mesma proporção que as classes populares, disfarçando a desigualdade injusta existente dentro da região.

O "[...] discurso regionalista dos 'coitadinhos', dos 'discriminados' que precisam de apoio do governo federal [...]" atingiu seus objetivos. Essa estratégia narrativa e política integra a "[...] saga cultural-simbólica das oligarquias nordestinas, nascida com a Revolução de 1930, com o fenômeno da decadência econômica e social desses estamentos sociais" (ZAIDAN FILHO, 2001, p.38-45).

Entretanto, em função da dinâmica do território, as práticas e as representações do espaço no Nordeste passam por um processo contínuo de

transformação e reinterpretação, conforme a política, a ciência, a tecnologia, os meios de produção e os interesses associados vão evoluindo.

2.6 A representação espacial para o Nordeste do século XXI

Com a Revolução Técnico-Científica-Informacional, a narrativa utilizada pela “indústria da seca” se tornou obsoleta, assim como a concepção que vinculava os problemas da região ao cangaço, à ociosidade e ao messianismo religioso. Essa retórica visava obter benesses do governo central e reprimir as mobilizações populares. Ainda assim, as significativas desigualdades regionais no Brasil permanecem, exigindo a implementação de políticas públicas e investimentos para enfrentar a situação.

Um novo discurso sobre a região está sendo desenvolvido, substituindo a imagem do século XX. O Nordeste emerge como um espaço singular para o turismo, agronegócio e energias renováveis. Esse discurso aborda a questão da sustentabilidade ambiental, buscando reinterpretar um determinismo geográfico que caracteriza a discussão sobre a região.

Nesse sentido, Iná Elias de Castro resume o processo de nova interpretação geográfica voltada para o Nordeste no século XXI.

Assim, preso nas tramas da rede simbólica, tecida por mais de um século através dos textos intelectuais, políticos e literários que subrepticiamente construíram um imaginário regional fundado na natureza, definindo as bases da identidade e da solidariedade no seu território, o Nordeste confronta-se com vozes dissonantes. Estas refletem o novo papel da natureza como vantagem comparativa para atividades como o turismo ou o agrobusiness. A imagem projetada pelos atores destes novos setores econômicos é profundamente contraditória com a que foi historicamente construída na Região (CASTRO, 1996).

A falta de chuva é um diferencial positivo e possibilidade de crescimento da renda regional. No entanto, ao invés de forjar novas solidariedades, as profundas diferenças entre os interesses dos novos atores e dos antigos aponta mais no sentido do conflito e da fragmentação do que da cooperação. Este confronto sugere a reedição do dualismo conservador / moderno, que na Região Nordeste possui um caráter particular. Uma pista importante nos é dada por Durval M. de Albuquerque Jr. (1999, p.312) quando afirma que o Nordeste, é tal como foi *nordestinizado*, uma maquinária de produção e de repetição de textos e imagens, que alcançaram consenso e foram agenciados pelos mais diferentes grupos e se tornaram *verdades regionais*. Continuando, o autor situa na força dessa

construção imagética o componente decisivo da falta de legitimidade social do valor da inovação na Região. Neste sentido, o imaginário regional baliza o novo, define seus contornos e impõe seus limites. No entanto, a subversão da seca como valor simbólico central do imaginário regional já começou e o mito da Califórnia brasileira começa a ser forjado, com todas as suas contradições, é claro, mas seduzindo, progressivamente, atores sociais e políticos e transformando territórios (CASTRO, 2001, n.p.).

Atualmente, o Nordeste se destaca por ter "ilhas de prosperidade econômica" e interesses econômicos dispersos, que coexistem com a precariedade de espaços vizinhos ou próximos, dificultando a integração da região. Nesse cenário, é descrito como "[...] uma justaposição de economias regionais que competem ferozmente entre si, em troca de receitas fiscais, vantagens locacionais, mão de obra barata, crédito subsidiado etc." (ZAIDAN FILHO, 2001, p.45).

O regionalismo construiu uma "verdade regional" em meio aos interesses conflitantes de suas classes dominantes. A exploração simbólica da crise social que impactava os mais necessitados foi empregada para alcançar suas metas. Ademais, recorreu-se ao argumento baseado na realidade da desigualdade econômica entre as regiões.

O regionalismo do Nordeste, que se originou no antigo "Norte" do Brasil, foi tão absorvido culturalmente que se estabeleceu como o único gentilício macrorregional amplamente usado e reconhecido no país: o "nordestino". É fundamental compreender as maneiras pelas quais esse regionalismo se apresenta diante das dificuldades e crises contemporâneas, além de perceber como seu discurso tem sido reelaborado para manter a visibilidade dessa parte do Brasil. Este é o objetivo que pretendemos alcançar a seguir.

3 CONSÓRCIO NORDESTE: ONDE FEDERALISMO E REGIONALISMO SE ENCONTRAM

[...] a ideia de Região Nordeste segue um fértil ancoradouro de discursos e práticas políticas. Iniciativas contemporâneas como o Consórcio Nordeste mostram a atualidade da discussão sobre região, regionalismo e política (AZEVEDO e RIBEIRO, 2021, p.22).

Na eleição de 2018, o presidente da República Jair Bolsonaro perdeu nas urnas do Nordeste, única região onde isto aconteceu. No seu mandato (2019-2022), a região foi administrada por uma ampla maioria de governadores de oposição, o que, em condições normais, não levaria a uma maior deterioração das relações federativas. No entanto, o embate político-ideológico se intensificou no país e a animosidade de Bolsonaro em relação aos estados do Nordeste afetou as políticas públicas, particularmente na crise do coronavírus.

Bolsonaro, o líder do "bolsonarismo", uma corrente (anti)política⁶⁷ contrária à ciência, ao intelectualismo e à vacinação, durante a pandemia agiu contra governadores, cientistas, a mídia tradicional, a OMS, o STF e censurou os próprios ministros da saúde⁶⁸ que advogavam pela imunização, distanciamento social e o fechamento do comércio e serviços. Ainda, participou de aglomerações, passeios de moto, jet ski, fez tiro ao alvo, esteve em protestos contra as instituições e incentivou o não uso de máscaras.

Em meio aos milhares de óbitos acumulados diariamente no Brasil, Bolsonaro imitou pessoas com problemas respiratórios e afirmou: "E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê? Eu sou Messias, mas não faço milagre". Também afirmou que "não era coveiro" para enterrar as vítimas da doença, se eximindo de suas responsabilidades para com a saúde dos brasileiros.

Com o aumento da mortalidade, o governo Bolsonaro decidiu não mais divulgar os números de mortes e infecções, tarefa que passou a ser realizada por um consórcio de meios de comunicação, que recebia as informações das secretarias

⁶⁷ De acordo com Avritzer (2020, p.25), "A antipolítica é a reação à ideia de que instituições e representantes eleitos devem discutir, negociar e processar respostas a temas em debate no país. A antipolítica constitui uma negação de atributos como a negociação ou a coalizão. Ela se estabeleceu no Brasil a partir da suposta luta anticorrupção".

⁶⁸ O Ministro da Saúde do governo Bolsonaro, Henrique Mandetta, foi exonerado por defender as medidas de contenção do coronavírus.

estaduais de saúde. Ademais, trocou profissionais do Ministério da Saúde por militares e promoveu o uso da cloroquina, o que resultou na queda de mais um ministro da saúde⁶⁹ e na abertura de uma CPI no Senado para apurar a conduta do Governo Federal.

Devido à falta de ação do Governo Federal, o Brasil ultrapassou a marca de 700 mil óbitos e chegou a ser o epicentro da pandemia. Um país que é referência global em vacinação e saúde pública, foi deliberadamente prejudicado pelo seu presidente.

Conforme o cientista Miguel Nicolelis,

Essa cifra de óbitos define a maior perda de vidas relacionadas com um único evento em toda a história do país, ilustrando o completo fracasso do governo federal em combater com eficiência o espalhamento da maior pandemia a assolar o mundo em um século (NICOLELIS, 2021, p.127).

Assim, partidos políticos, governadores e prefeitos que não se guiavam apenas por ideologia foram alterando suas posições sobre a questão conforme a crise sanitária progredia.

A "política da morte" irritou os brasileiros, que começaram a realizar painéis pedindo uma alteração na conduta governamental. Com a diminuição do apoio popular ao governo Bolsonaro, a relação com os partidos políticos e os governadores dos estados se agravou, particularmente com os do Nordeste.

Bolsonaro e muitos de seus apoiadores atribuíram à China a culpa pela pandemia. Diziam que o vírus foi criado em laboratórios chineses e que isso era parte de uma guerra química internacional sob a liderança do país asiático. Em contrapartida, estados e municípios estabeleceram parcerias, sobretudo com a China, para adquirirem materiais médicos e laboratoriais para os seus sistemas de saúde enfrentarem o vírus.

Ao longo da pandemia, a paradiplomacia⁷⁰ do Brasil se intensificou, não se restringindo apenas a governos subnacionais opositores. O Governador de São Paulo, João Dória, até então aliado de Bolsonaro, estabeleceu uma colaboração

⁶⁹ O Ministro da Saúde Nelson Teich pediu exoneração do cargo durante a pandemia.

⁷⁰ Segundo Meireles (2016, p.08), "A atuação internacional subnacional, mais conhecida como paradiplomacia, é o desenvolvimento de ações internacionais de governos subnacionais. Não obstante, geram reações nos governos centrais de seus países, gerando relacionamentos que vão do conflito à cooperação entre os níveis governamentais".

com o laboratório chinês SinoVac para adquirir insumos para a produção da vacina CoronaVac.⁷¹

A paradiplomacia brasileira, tradicionalmente de colaboração, na crise sanitária apresentou uma característica de oposição. A atuação internacional subnacional que enfrentou o governo Bolsonaro foi mais um resultado da relação ruim do presidente da República com governadores e prefeitos que queriam conter a doença. Em meio à crise do coronavírus, a crise federativa exerceu um impacto disruptivo, modificando a tradição colaborativa da paradiplomacia do Brasil.

Um caso concreto de paradiplomacia durante a pandemia foi a aquisição de "respiradores" mecânicos da China pelo governo do Maranhão, que fez uso de um avião fretado e uma rota alternativa para evitar a interceptação e o confisco da carga por outros países. Essa transação não teve o consentimento do Governo Federal e foi considerada ilegal pela Receita Federal. A mesma tentativa do governo Bolsonaro de interceptar e confiscar a carga foi vetada pelo STF.

A responsabilidade de pressionar efetivamente o governo Bolsonaro coube especialmente ao Congresso Nacional, que aprovou a Lei nº 14.124, de 10 de Março de 2021, que foi sancionada a contragosto do presidente. Ela permitiu que as entidades subnacionais adquirissem vacinas e insumos de autoridades sanitárias internacionais dos Estados Unidos, China, Rússia, Argentina, Austrália, Grã-Bretanha, Irlanda do Norte, Coreia do Sul, Canadá e União Europeia.

No entanto, a decisão do Consórcio Nordeste de viajar à Rússia para adquirir a vacina SPUTINIK V irritou o Governo Federal e intensificou a tensão federativa, já que China e Rússia não eram sócios prioritários para o presidente Bolsonaro (JUNQUEIRA; PRADO; MAUAD, 2023).

Leonardo Avritzer (2020, p.20, 22) afirma que Jair Bolsonaro foi “[...] o político mais irresponsável na crise do Coronavírus em todo o planeta” e que durante a pandemia, o seu governo “[...] desativou as inter-relações federativas no momento decisivo da crise”. Nela, as relações federativas se tornaram mais tensas, intensificando ainda mais a crise federativa preexistente.

A crise sanitária impulsionou uma articulação federativa inédita, especialmente no Nordeste, para enfrentar a sabotagem do governo Bolsonaro.

⁷¹ Segundo Junqueira, Prado e Mauad (2023), a posição ideológica mais à esquerda de um grupo político, como o Consórcio Nordeste, influencia uma maior inserção internacional (paradiplomacia), mas a conjuntura também é um fator que influencia outros espectros político-ideológicos.

Ainda assim, os governadores da região tentaram, sem êxito, estabelecer uma colaboração com o presidente para reduzir os efeitos da doença. A consequência dessa ação foi oposta ao esperado, com os governadores sendo eleitos como adversários do Governo Federal, dado que “[...] o bolsonarismo não opera sem a noção de inimigo [...]” (AVRITZER, 2020, p.57).

A hostilidade do Presidente da República em relação ao Nordeste já era evidente antes da pandemia, sendo que a crise sanitária serviu como um fator de absorção e dinamização da crise federativa preexistente e da crise política desencadeada no processo da eleição de Bolsonaro.

A partir da eleição presidencial de 2018, o acirramento entre a região NE e o Governo Federal foi ampliado em virtude da possibilidade de represálias por parte do presidente recém-eleito [...] Jair Bolsonaro também foi acusado diversas vezes de realizar comentários e piadas de caráter preconceituoso e pejorativo contra nordestinos e grupos sociais marginalizados, o que acirrou os embates entre movimentos sociais, governos estaduais do Nordeste e o Governo Federal. Nesse sentido, admite-se que a pandemia da Covid-19 tem explicitado tensões latentes nas relações federativas no Brasil, aprofundadas nos últimos anos, nos permitindo elucidar importantes desafios e alternativas para o aperfeiçoamento de nosso sistema político, tanto para esta conjuntura de crise, como para o pós-crise [...] Esse contexto teria influenciado a formação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) (ROSSI e SILVA, 2020, p.2,11,12).

As citadas divergências com o governo federal já constam da Carta dos Governadores do Nordeste, seu documento fundador, em que os nove governadores reprovaram a Reforma da Previdência e as mudanças no Estatuto do Desarmamento, ambos referendados pelo governo federal. Ao longo do tempo, as tensões entre o Consórcio Nordeste e o governo federal ocorreram sob múltiplas perspectivas, envolvendo desde questões climáticas e preservação ambiental até relações com terceiros estados. No entanto, a pandemia acabou por ser o grande ponto de inflexão. A falta de coordenação federativa em comunhão com a postura negacionista de Bolsonaro aumentou ainda mais as tensões [...] a pandemia de covid-19 corroborou uma tendência anterior que já ocorria em 2019: o distanciamento entre o governo federal e alguns governos subnacionais, principalmente com os governadores do Consórcio Nordeste (JUNQUEIRA; PRADO; MAUAD, 2023, p. 170-171, tradução nossa).⁷²

⁷² O texto em língua estrangeira é: “Los mencionados desacuerdos con el Gobierno federal ya aparecen en la Carta de los Gobernadores del Nordeste, su documento fundacional, en el que los nueve gobernadores desaprobaban la Reforma de la Seguridad Social y los cambios en el Estatuto de Desarme, ambos avalados por el Gobierno federal (Consórcio Nordeste, 2019). A lo largo del tiempo, las tensiones entre el Consórcio Nordeste y el Gobierno federal se produjeron desde múltiples perspectivas, implicando desde cuestiones climáticas y de preservación del medio ambiente hasta las relaciones con terceros estados. Sin embargo, la pandemia resultó ser el gran punto de inflexión. La falta de coordinación federativa en comunión con la postura negacionista de Bolsonaro aumento aún más las tensiones [...] la pandemia del covid-19 corroboró una tendencia previa que ya se estaba produciendo en 2019: el distanciamiento entre el gobierno federal y algunos gobiernos subnacionales,

Assim, a pandemia do coronavírus marcou o auge da tensão entre o Nordeste e a administração federal durante o governo de Bolsonaro. A crise sanitária e política agravaram a crise federativa preexistente.

Um ano antes da eclosão da crise do coronavírus no Brasil, durante o Fórum de Governadores do Nordeste, realizado em 14 de março de 2019 em São Luís do Maranhão, os nove governadores aderiram ao Protocolo de Intenções que estabeleceu o Consórcio Nordeste.

O Consórcio Nordeste foi estabelecido em meio à crise política provocada pelas consequências da “Operação Lava Jato”⁷³, pela ascensão de Jair Bolsonaro ao poder e pela prisão do líder político mais influente na região nordestina, o então ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Lia Osório Machado⁷⁴ acredita (informação verbal) que a razão para o estabelecimento do Consórcio Nordeste foi a mobilização política voltada para a libertação de Lula. Em 2019 - ano em que o consórcio foi formado – ele estava detido na superintendência da Polícia Federal em Curitiba desde 7 de abril de 2018. Em 8 de novembro de 2019, ele foi solto e, em 2022, tornou-se presidente do Brasil pela terceira vez.

Uma intensa pressão política por parte de grupos que apoiam Lula, como o Consórcio Nordeste, ocorreram em prol de sua liberdade. No entanto, a razão crucial para sua libertação foi a divulgação das informações da chamada “Vaza Jato”.⁷⁵

A “Vaza Jato” surgiu a partir de um ataque cibernético a contas do aplicativo Telegram, que expôs diálogos comprometedores entre o juiz federal Sérgio Moro⁷⁶ e

principalmente con los gobernadores del Consórcio Nordeste” (JUNQUEIRA; PRADO; MAUAD, 2023, p. 170-171).

⁷³ Avritzer (2020) considera que a crise política que se iniciou em 2014 está relacionada com o desencadeamento da “Operação Lava Jato” e seu “tenentismo togado”, uma referência ao tenentismo militar brasileiro do século XX.

⁷⁴ Doutora em Geografia pela Universidade de Barcelona. A declaração ocorreu na reunião inaugural de 2020 do grupo de pesquisa GeoBrasil da UERJ, durante a apresentação do tema Consórcio Nordeste. Para mais informações sobre o grupo, acesse <https://www.grupogeobrasil.uerj.br/index.php>.

⁷⁵ A “Vaza Jato” consiste em uma coleção de conversas dos membros da “Operação Lava Jato” divulgadas primeiramente pelo portal Intercept_Brasil. Disponível em: <<https://www.intercept.com.br/series/mensagens-lava-jato/>>.

⁷⁶ O juiz responsável pela “Operação Lava Jato”, Sérgio Moro, solicitou a sua saída do cargo e iniciou sua trajetória na política, tornando-se Ministro da Justiça e Segurança Pública na administração de Bolsonaro.

os membros da “Operação Lava Jato”. Isso resultou na declaração do STF de que o juiz era suspeito e parcial em relação ao julgamento de Lula, o que culminou na libertação do então ex-presidente.

Com a soltura de Lula, o Consórcio Nordeste continuou a sua trajetória, evidenciando que a razão para sua criação transcendeu a (suposta) campanha pela sua liberdade.

A grande consequência política da “Operação Lava Jato” foi o aumento exponencial do sentimento antipolítico no Brasil, que levou Bolsonaro ao poder, um presidente que se mostrou hostil à região Nordeste.

O antagonismo demonstrado por Bolsonaro serviu como estímulo para a resposta unificada dos governadores do Nordeste, especialmente no período da crise causada pela pandemia de coronavírus. Contudo, o propósito desta iniciativa de formar um consórcio vai além, considerando as diversas demandas da região, a identificação cultural, as coligações político-eleitorais e até fatores geopolíticos.

A conexão estabelecida entre as administrações estaduais e as companhias chinesas, especialmente no Nordeste, aponta para os interesses em questão. Suspeitamos que a conduta de Bolsonaro ao longo de sua administração estava relacionada ao desejo de seu governo de satisfazer os interesses comerciais do principal concorrente da China, que são os Estados Unidos.

Uma reportagem publicada na Folha de São Paulo em 30 de agosto de 2019, com o título “Nordeste se torna cenário de disputa tecnológica entre EUA e China”, relata que iniciativas nas esferas de infraestrutura de comunicação, energia e segurança estão sendo desenvolvidas em todos os estados do Nordeste.

Empresas da China têm estabelecido alianças para realizar investimentos significativos em setores vulneráveis e necessitados na região, incluindo a implementação da tecnologia 5G, da qual possuem a liderança em termos tecnológicos e de mercado, gerando assim uma intensa competição comercial em diversos países. A matéria avalia que

Tudo indica que o estreitamento das relações econômicas entre a China e o Consórcio Nordeste, formado pelos nove estados da região, sem a intermediação de Brasília incomoda Bolsonaro não só por ideologia e preconceito, mas principalmente por reduzir o espaço dos negócios dos Estados Unidos em território nacional (DRUMMOND, 2019, p.44).

As opiniões preconceituosas⁷⁷ e tendenciosas expressas por Bolsonaro sobre a China e o Nordeste geraram impactos negativos na sociedade, reavivando estereótipos antigos. Nesse contexto, Bolsonaro afirmou que, dos “[...] governadores de ‘paraíba’, o pior é o do Maranhão”.⁷⁸ Ele também declarou que “O Nordeste, que tinha que ser a melhor região do Brasil, porque o PT domina há 20 anos, é a pior região [do Brasil] em todos os aspectos que se possa imaginar”.

Bolsonaro diz que suas frases são meras brincadeiras e que ele igualmente é alvo delas ao ser chamado de “alemão”. No entanto, é evidente que seu preconceito regional, mascarado como humor, é motivado também pela frustração com as duas derrotas eleitorais consecutivas que sofreu no Nordeste. A sua postura incentivou o preconceito latente em alguns grupos e estimulou ideias de separatismo relacionadas à região.

As concepções separatistas emergiram de grupos favoráveis e contrários ao Nordeste. Rimbemboim (2004), em nome do primeiro grupo, argumenta a favor da independência da região como uma forma de se opor ao “neocolonialismo interno”,⁷⁹ que limita seu desenvolvimento em razão da dependência em relação à “região de São Paulo”.

Grupos contrários ao Nordeste costumam se manifestar, especialmente durante as eleições presidenciais. Nesses períodos, a retórica⁸⁰ dos supremacistas

⁷⁷ Aqui estão mais algumas declarações de Bolsonaro sobre o Nordeste e seus governadores: “A única coisa boa do Maranhão é o presidio de Pedrinhas” (Bolsonaro, 2014). “O Bolsa Família é uma mentira. No Nordeste, você não consegue uma pessoa para trabalhar na sua casa. Porque se for trabalhar, perde o Bolsa Família” (Bolsonaro, 2018). “É mais vantajoso comprar carro na Bahia porque já vem com o freio de mão puxado” (Bolsonaro, 2018). “Não vou negar nada para esses estados, mas se eles quiserem realmente que isso tudo seja atendido [verbas federais], eles vão ter que falar que estão trabalhando com o presidente Jair Bolsonaro. Caso contrário, eu não vou ter conversas com eles” (Bolsonaro, 2019).

⁷⁸ A expressão “paraíba” é utilizada, particularmente no Rio de Janeiro, de maneira pejorativa para designar pessoas do Nordeste.

⁷⁹ Rimbemboim (2004, n.p.) declara que “[...] A formação econômica brasileira e a organização do modelo federativo no Brasil resultam em um modelo de neocolonialismo interno, onde uma região-centro, São Paulo, é particularmente privilegiada em detrimento ou atraso no desenvolvimento das regiões periféricas. Para romper com este ciclo de dependência e esmaecimento de identidade regional, o Nordeste deveria seguir a alternativa separatista”.

⁸⁰ A reportagem da BBC News Brasil, intitulada “‘Muro já’: separatistas aplaudem falas de Zema sobre frente Sul-Sudeste”, trata do lançamento do COSUD. De acordo com a matéria, “A criação de uma frente política em defesa do ‘protagonismo’ de Estados do Sul e do Sudeste, recém-anunciada pelo governador de Minas Gerais, Romeu Zema (Novo), tem sido defendida por grupos que pregam uma separação definitiva entre Sul e Norte do Brasil. Em entrevista do jornal O Estado de S. Paulo no domingo (06/08), o governador mineiro anunciou o novo Cossud (Consórcio Sul-Sudeste) e comparou

tropicais critica o Nordeste por supostamente exportar seus problemas (habitantes) para o Centro-Sul e drenar sua riqueza. Essas ideias se espalham rapidamente na internet, alimentadas pelo descontentamento em relação às opções eleitorais da região.⁸¹ Para aqueles que defendem a frase "o sul é o meu país", o voto nordestino passou a ser visto como um desafio, revitalizando o dualismo que via o Nordeste como a "região-problema" que prejudica o progresso do Brasil.

A retórica negativa em relação ao Nordeste revive discussões do começo do século XX, que colocavam a culpa pelo seu atraso econômico na preguiça, na falta de conhecimento, nas condições climáticas e na religiosidade da população.

É inegável que os habitantes do Nordeste mantêm uma forte devoção religiosa, contudo, têm desempenhado um papel crucial na escolha de governos mais progressistas tanto no Brasil quanto na maior parte dos estados nordestinos. Assim, rotular o Nordeste como uma região ligada a valores tradicionais não implica, necessariamente, em considerá-la como antimoderna, conservadora ou resistente a mudanças.

Além disso, embora o discurso conservador e reacionário, que se baseia na fé, tenha ganhado muitos adeptos em diversas partes do país, essa tendência não se observa no Nordeste; as recentes eleições presidenciais brasileiras corroboram isso.

A corrente "patriótica" e "nacionalista", que menospreza uma parte da nação, não consegue dividir o país geograficamente. No entanto, o "discurso vacina"⁸² de Bolsonaro relativo ao Nordeste conseguiu se estabelecer em determinados grupos sociais, promovendo a ideia de que essa região representa um problema para o Brasil. Sua fala veio como reação à derrota eleitoral no Nordeste⁸³ e à resistência de seus governadores.

o país a um produtor rural que dá "tratamento bom para as vaquinhas que produzem pouco e deixa de lado as que estão produzindo muito" (SENRA, 2023, n.p.).

⁸¹ "Ataques aos nordestinos se multiplicam nas redes sociais após 1º turno". Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/10/5042354-ataques-aos-nordestinos-se-multiplicam-nas-redes-sociais-apos-1-turno.html>>.

⁸² Marcelo Lopes de Souza (2018) emprega a expressão discurso vacina para descrever a narrativa que legitima o Estado nacional como a única fonte de autoridade, com a intenção de se proteger contra movimentos que buscam a separação ou a descentralização do poder.

⁸³ Bolsonaro muito provavelmente acreditou que o apoio financeiro conhecido como "Auxílio Brasil" o ajudaria a conquistar os votos dos eleitores mais carentes do Nordeste nas eleições de 2022. Essa tática eleitoral se revelou falha, pois estava baseada em uma percepção estereotipada da região como um espaço de miséria. Na realidade, o voto dos nordestinos leva em conta um conjunto de políticas de renda, habitacionais, de saúde e educação que foram implementadas na região nas últimas décadas.

O Nordeste se mobilizou no século XX para defender os interesses de suas classes dominantes, que, cientes da instabilidade social que viria com a permanência da perversa desigualdade social intrarregional, articulou com a política nacional o reformismo dos planos regionais e das políticas sociais que melhoraram a região.

Entretanto, a disparidade entre as regiões e as contradições do federalismo no Brasil continuam a existir. Nesse cenário, o Nordeste tem se mobilizado eleitoralmente para resolver essas questões, o que, na prática, resultou na escolha de presidentes da República que se alinham às demandas de sua população. Trata-se de uma mobilização dos menos favorecidos, em contraste com as demandas do regionalismo das elites do século XX.

No século XXI, o regionalismo do Nordeste se manifesta através de alguns movimentos, entre os quais destacamos dois: a mobilização popular centrada no voto e, de forma institucional, a formação do Consórcio Público Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro (Consórcio Nordeste).

A partir deste ponto, iremos direcionar nossa atenção para a dinâmica institucional dessa expressão atual do regionalismo nordestino.

3.1 O Consórcio Nordeste

No Nordeste, existem outras instituições regionais atuando, como a SUDENE, o Banco do Nordeste e o DNOCS, todas vinculadas ao Governo Federal. A criação de uma entidade regional com ligação direta aos estados é uma novidade que provoca expectativa. Nesse contexto, Clementino (2019, p.168) enfatiza que o ineditismo do Consórcio Nordeste constitui uma “[...] contribuição fundamental para a capacitação e o desenvolvimento sociopolíticos da sociedade, desde que sejam resultantes de um processo de dimensões, ao mesmo tempo, técnica e política”.

Dada a sua novidade, o Consórcio Nordeste ainda é um tema pouco explorado. Em 13 de janeiro de 2025, o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes apresenta apenas seis dissertações de mestrado relacionadas ao assunto, sendo uma delas na área de Ciência Política, três em Direito, uma em Gestão Pública e

uma em Relações Internacionais, sem nenhuma produção acadêmica de mestrado ou doutorado em Geografia.⁸⁴

A inovação regional liderada por ele cria expectativas positivas, porém impõe desafios de aprendizado tanto para os profissionais envolvidos quanto para os pesquisadores que o analisam, visto que não há modelos de comparação disponíveis.

A originalidade também marca este estudo, pois se escolhe analisar o Consórcio Nordeste não somente como uma entidade governamental dentro da estrutura federativa, mas também como uma manifestação política do regionalismo nordestino.

Levando isso em conta, a análise é organizada em duas seções: a primeira dedicada à sua definição e caracterização como entidade de administração do território; a segunda, que representa nosso foco principal, tem como objetivo reconhecer aspectos do regionalismo nordestino no Consórcio Nordeste.

3.1.1 O Consórcio Nordeste como instituição de gestão do território

De acordo com o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que estabelece normas para a legislação sobre consórcios públicos (Lei 11.107, de 2005), o consórcio público é definido como uma

[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (Brasil, art.2º, 2007).

O consórcio público caracteriza-se, também, como uma pessoa jurídica

[...] com a finalidade de executar a gestão associada de políticas públicas e de serviços públicos, em que os entes consorciados, que podem ser a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no todo ou em parte, destinam pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos (CLEMENTINO, 2019, p.165).

⁸⁴ Os dados estão disponíveis em: <[https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>](https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/).

Os consórcios públicos atuam como ferramentas para a administração do território, com objetivos direcionados de cooperação entre entidades federativas para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas, um tema abordado na Constituição de 1988.

Conforme a Carta Magna,

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, 1988, art. 241).

A questão dos consórcios públicos não é uma novidade constitucional, uma vez que a Constituição de 1891 já mencionava dispositivos a respeito. Esse assunto foi abordado em constituições posteriores, no entanto, a expansão da quantidade de consórcios deve-se, em grande parte, à Constituição de 1988, que se destaca por ser a mais descentralizadora entre todas as constituições do Brasil.

A criação de consórcios está alinhada ao princípio da subsidiariedade entre os três níveis governamentais (União, Estados e Municípios). Isso acontece porque, apesar de os entes federados terem autonomia em legislar, administrar e gerenciar suas finanças, é fundamental que colaborem entre si para enfrentar questões externas que impactam seus territórios.

Em razão disso, a discussão acerca da territorialização de políticas públicas está debruçada na importância da gestão territorial por meio de consórcios, vistos como ferramentas mais apropriadas para enfrentar os desafios regionais atuais. Nesse contexto, a negociação pública e a criação de arranjos de cooperação mais flexíveis podem facilitar a harmonização de interesses voltados a projetos que promovam a coesão territorial.

Segundo Limongi (2002), no federalismo brasileiro existem “[...] remédios republicanos para males republicanos”. Em nossa opinião, os consórcios públicos funcionam como um remédio do próprio sistema federativo para a crise provocada pelas disputas estaduais.

Um consórcio público representa tanto a força quanto a fragilidade do federalismo. Sua força se origina na habilidade de congregar estados em busca de

políticas compartilhadas, enquanto sua fragilidade se encontra na liberdade que os estados possuem ao escolher se querem ou não participar de um consórcio.

A liberdade federativa levou os estados do Nordeste, em 2005, a se unirem para organizar o Primeiro Encontro do Fórum de Governadores e a colaboração entre eles vem se intensificado nos últimos vinte anos.

A proposta original desse Fórum era sincronizar as ações dos estados em questões relacionadas à SUDENE. De certa forma, ele recebeu apoio do Governo Federal durante a gestão do Partido dos Trabalhadores, o que favoreceu a formação de parcerias institucionais e políticas entre os governos locais, estabelecendo um canal de comunicação eficaz com a administração federal (ROSSI e SILVA, 2020, p.2).

A proposta inicial do Fórum de Governadores, que envolvia uma cooperação administrativa regional, passou a incluir, a partir de 2015, manifestações políticas, diante da crise resultante do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Os governadores nordestinos divulgaram um comunicado de repúdio⁸⁵, declarando que o impeachment era uma forma de golpe.

Além disso,

[...] o Fórum de Governadores do Nordeste tornou público alguns de seus posicionamentos contrários ao Governo Federal. Apenas para citar dois exemplos: a Carta do Encontro dos Governadores do Nordeste, publicada em 06 de julho de 2019, rejeita parte da proposta de reforma da previdência do Governo Federal e a Carta do Encontro dos Governadores do Nordeste, publicada em 19 de julho de 2019, solicita explicações oficiais sobre declarações do presidente da República [Bolsonaro] a respeito dos nordestinos, consideradas preconceituosas e pejorativas pelo Fórum (ROSSI e SILVA, 2020, p.2, grifo nosso).

Em relação à menção feita, é importante destacar a resistência à reforma da previdência e ao preconceito regional por parte dos governadores do Nordeste. Esses são temas delicados no contexto nordestino, já que a maior parte da população local depende da previdência federal, o que tem um impacto significativo

⁸⁵ Trecho da Nota do Fórum de Governadores do Nordeste sobre o impeachment da presidenta Dilma Rousseff: “Diante da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados de abrir processo de impeachment contra a Exma. Presidenta da República, Dilma Rousseff, os Governadores do Nordeste manifestam seu repúdio a essa absurda tentativa de jogar a Nação em tumultos derivados de um indesejado retrocesso institucional [...] Diante desse panorama, os Governadores do Nordeste anunciam sua posição contrária ao impeachment nos termos apresentados, e estarão mobilizados para que a serenidade e o bom senso prevaleçam. Em vez de golpismos, o Brasil precisa de união, diálogo e de decisões capazes de retomar o crescimento econômico, com distribuição de renda”.

na economia da região. Quanto ao preconceito regional, ele afeta de maneira subjetiva a autoestima dos nordestinos, especialmente quando vem de uma figura tão proeminente como o presidente da República.

Recentemente, os governadores estaduais do Nordeste expressaram, de maneira coletiva, seu apoio ao Decreto nº 12.341, datado de 23 de dezembro de 2024, que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos profissionais de segurança pública. Em carta conjunta defenderam também a Reforma Tributária do Brasil.

Segundo Junqueira, Prado e Mauad (2023), a atuação do Fórum de Governadores evoluiu para incluir uma estratégia política, manifestando-se de forma mais clara com a formação do Consórcio Nordeste. Este Consórcio também representa um espaço de poder, funcionando como um contraponto ao Governo Federal, conforme declaração oficial da organização. Trata-se de um acordo político territorial e uma ferramenta para a gestão pública compartilhada.

O Consórcio Nordeste é uma ferramenta de colaboração que congrega nove unidades da federação e cerca de cinquenta e sete milhões de pessoas. Abrange administrações de diferentes orientações políticas, desde a esquerda até a direita.

Quadro 1: Estados do Nordeste, governadores, partidos e ideologia partidária

Estado	Governador	Partido	Ideologia
Alagoas	Paulo Dantas	MDB	centro-direita
Bahia	Jerônimo Rodrigues	PT	esquerda
Ceará	Elmano de Freitas	PT	esquerda
Maranhão	Carlos Brandão	PSB	centro-esquerda
Paraíba	João Azevedo	PSB	centro-esquerda
Pernambuco	Raquel Lyra	PSDB	centro-direita
Piauí	Rafael Fonteles	PT	esquerda
Rio Grande do Norte	Fátima Bezerra	PT	esquerda
Sergipe	Fábio Mitidieri	PSD	direita

Fonte: Elaboração própria com base em Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023)

Figura 2: Governadores do Consórcio Nordeste



Fonte: Reprodução de imagem do site Google

As legislações dos nove estados oficializaram o Protocolo de Intenções⁸⁶ do Consórcio Nordeste⁸⁷, que se formou como uma associação de caráter autárquico e interfederativo, possuindo personalidade jurídica sob a égide do direito público e fazendo parte da administração indireta de cada um dos estados. O Consórcio tem sua base em Brasília (DF) e possui uma unidade em Salvador (BA).

O Consórcio Nordeste, portanto, “[...] não é uma associação informal dos governos; não é um clube de governadores. É uma entidade, pessoa jurídica formada, válida, legítima e que, inclusive, passa a fazer parte da administração indireta dos estados [...]” (PRATES, 2019).

A seguir, são apresentados os seus principais objetivos.

Quadro 2: Principais objetivos do Consórcio Nordeste (continua)

a) Promover a integração regional
b) Articular e implementar políticas públicas integradas
c) Ampliar e modernizar a infraestrutura de exploração dos recursos
d) Atrair investimentos internos e externos
e) Modernizar a gestão dos estados e buscar parcerias com o setor privado
f) Realizar compras conjuntas
g) Desenvolver-se sustentavelmente e com respeito à democracia
h) Fortalecer a participação de micro e pequenas empresas na economia
i) Gerar bem-estar na região

Fonte: Consórcio Nordeste (elaboração própria)

⁸⁶ Protocolo de Intenções é um documento previsto na lei dos consórcios públicos, que estabelece a forma de cooperação entre os consorciados antes da formalização de um acordo.

⁸⁷ Segundo Dallabrida (2020, pp.14-15), “Uma razão em especial justifica a opção pelos consórcios públicos previstos na legislação brasileira: tais institucionalidades podem receber recursos de órgãos públicos (Governo Municipal, Estadual e Federal), bancos nacionais e internacionais, além de empresas e instituições semipúblicas. [...] Além disso, os consórcios públicos são supervisionados pelos órgãos públicos de fiscalização, tanto contábil como administrativa”.

Os objetivos apresentados são ambiciosos, considerando a extensão do território nordestino e a singular dinâmica competitiva do federalismo no Brasil. Para facilitar essa empreitada, o Consórcio tem estabelecido colaborações com instituições como a SUDENE, o Banco do Nordeste e universidades públicas.

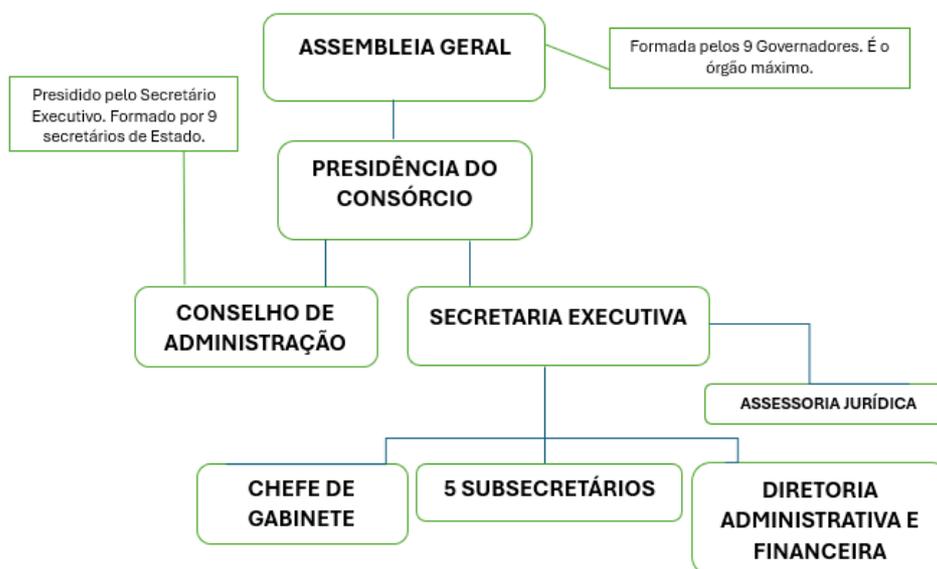
Clementino (2019) demonstra otimismo e acredita que a amplitude das metas pode ser atingida, visto que o Consórcio possui uma sólida articulação política e parcerias que podem empregar os recursos voltados ao desenvolvimento regional de forma eficiente.

Para atingir suas metas, uma instituição necessita de governança, que se refere à forma como é conduzida. A seguir, apresentamos o organograma e abordamos a governança *stricto sensu* e territorial do Consórcio Nordeste.

De acordo com o seu site oficial, a instituição conta com

[...] estrutura de governança colegiada, moldada para construção de consensos em torno da atuação conjunta voltada à superação das necessidades dos Estados da região, com paridade de representação e adoção de mecanismos de construção de decisões que priorize o consenso e respeite a autonomia federativa e às especificidades de cada ente consorciado (CONSÓRCIO NORDESTE, 2024).

Figura 3: Organograma do Consórcio



Nordeste

Fonte: Consórcio Nordeste (O autor, 2025).

Quadro 3: Governança do Consórcio Nordeste (continua)

Assembleia Geral	Órgão máximo de deliberação. Formado pelos governadores dos estados participantes do consórcio, a Assembleia Geral tem diversas responsabilidades, incluindo a elaboração e a aprovação dos estatutos do Consórcio, a escolha ou destituição do Presidente e de membros do Conselho de Administração, a aprovação do orçamento anual e de investimentos plurianuais, além do programa anual de atividades e das normas regulatórias. Também é encarregada de definir as políticas gerais sugeridas pela entidade e de tomar decisões estratégicas importantes.
Presidência	A presidência do Consórcio alterna-se entre seus membros. Em 2025, ela será assumida pelo Governador do Piauí.
Conselho de Administração	Instância deliberativa estabelecida pela Assembleia Geral. Trata-se de um colegiado presidido pelo Secretário Executivo e composto por dois representantes designados pelos estados consorciados, os quais são escolhidos pela Assembleia Geral.
Secretaria Executiva	É encarregada de, entre outras funções, elaborar, implementar, gerenciar e supervisionar o progresso das ações em conjunto; definir, guiar e fiscalizar todos os processos técnicos, administrativos e operacionais, oferecendo, ainda, apoio para decisões e iniciativas do Consórcio; além de acompanhar e analisar a realização de suas atividades.

Fonte: Consórcio Nordeste (O autor, 2025).

Segundo Valdir Roque Dallabrida (2020, p.28), a governança territorial se refere aos processos de conexão entre diversos agentes sociais, econômicos e institucionais dentro de redes de poder socioterritorial, visando o planejamento, a decisão e a administração de questões públicas, funcionando como uma forma de organização da ação coletiva que permite a integração dos interesses variados dos grupos que ocupam um determinado território.

A governança territorial abrange o planejamento e a administração do espaço, fundamentando-se em processos de diálogo social, como fóruns de debate e câmaras setoriais intergovernamentais. Essa abordagem pode ser aplicada em níveis local, regional ou nacional, adotando uma visão colaborativa e democrática, evidenciada em estruturas como os consórcios públicos (DALLABRIDA, 2020).

Dallabrida (2020, p.14-15) aponta que os processos de governança territorial são caracterizados por duas dimensões principais: a primeira é a dimensão de “fórum de concertação” e a segunda, a dimensão “tático-operacional”, esta última exemplificada por “câmaras setoriais ou consórcios públicos”.

Tais dimensões têm como objetivo explorar alternativas práticas e desenvolver a habilidade de apresentar soluções para os problemas ou desafios que surgem no território. As duas dimensões estão em conformidade com o conceito de gestão democrática.

A dimensão de “fórum de concertação” fica evidente nas reuniões de discussão colaborativa do Fórum de Governadores do Nordeste, que resultaram na formação do Consórcio Nordeste. Já a “dimensão tático-operacional” se manifesta por meio de suas câmaras temáticas, que funcionam como ambientes públicos de intercâmbio de ideias entre os estados.

No Consórcio Nordeste, a atuação por meio de câmaras temáticas ocorre na troca de vivências e na disseminação de políticas públicas bem-sucedidas de um determinado estado, visando sua implementação em outros estados da região. Para adotar essas políticas, os estados recebem apoio tanto intelectual quanto material do estado em que originou as boas práticas administrativas.⁸⁸

As câmaras temáticas congregam os secretários estaduais encarregados de suas áreas específicas, como segurança pública, educação, cultura, saúde, meio ambiente, entre outros.⁸⁹ Elas anteveem soluções para problemas relacionados às suas áreas de atuação e sugerem iniciativas e colaborações com outros órgãos governamentais, incluindo o Governo Federal.

As câmaras temáticas mantêm a herança do conhecimento cartesiano mencionado neste trabalho, o qual influenciou os planos regionais de desenvolvimento e molda as políticas sociais no Brasil, além dos consórcios

⁸⁸ De acordo com Leite (2019), “Boas Práticas, dentro do conceito de políticas públicas, são atividades governamentais que devem necessariamente gerar resultados e alto impacto. Assim, elas devem ser replicáveis, consistentes, adaptáveis e com a facilidade de utilizar novos recursos e metodologias. Para ter um resultado consistente, é preciso que uma Boa Prática olhe para um estado como um todo, abordando desde a questão de Segurança Pública até a questão da saúde”.

⁸⁹ A Câmara Temática de Meio Ambiente do Consórcio Nordeste desenvolveu um manual de boas práticas. Este documento reúne iniciativas de políticas públicas ambientais que têm se mostrado eficazes nos estados. O material está acessível em: <<https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/manual-bppp-v3.pdf>>. Entramos em contato por telefone e enviamos um e-mail para o canal oficial do Consórcio Nordeste, a fim de verificar a existência de manuais de boas práticas em outras áreas temáticas. No entanto, não obtivemos retorno ou conseguimos estabelecer comunicação.

públicos. Em outras palavras, elas são projetadas para serem utilizadas em setores específicos e segmentados.

A abordagem especializada em um consórcio revela-se útil para identificar questões específicas de um setor, já que a definição clara do problema permite uma intervenção mais direcionada. No entanto, essa especialização pode apresentar restrições quando a situação demanda uma perspectiva e uma ação mais abrangentes por parte dos gestores públicos, conforme destaca Clementino (2019, p.166),

Os consórcios no Brasil são baseados na especialização temática. No Brasil, a maioria dos consórcios públicos é temática, lidando com um único setor ou problema, por exemplo, saúde, educação, assistência social, meio ambiente e bacias hidrográficas, entre outros. Um óbvio problema relacionado a essa preponderância de especialização é a sobreposição de áreas inter-relacionadas, uma vez que as políticas públicas carecem de transversalidade para o êxito e a efetividade de suas propostas.

O Consórcio Nordeste, apesar de ter metas e propósitos amplos, tem se destacado mais como um facilitador de negociações em assuntos discutidos nas câmaras temáticas do que como um executor de políticas públicas nos estados. Brom e Grin (2021) indicam que ele não tem se envolvido diretamente na implementação de políticas e serviços públicos, mas sim atuando como um "articulador de pactos". Conforme os autores,

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste surge com dois principais objetivos: atuar como ferramenta de gestão e articulador de pactos. No momento, de acordo com o que foi observado na reunião de Planejamento Estratégico, boa parte dos membros da Secretaria Executiva do Consórcio entendem a autarquia como mais avançada na parte de articulador de pactos e menos avançada enquanto ferramenta de gestão, o que faz deste último um desafio a ser superado" (BROM e GRIN, 2021, p.41).

Os autores destacam outros desafios, incluindo a questão da dimensão territorial, as disparidades internas na região, a natureza assimétrica do federalismo e os desafios de colaboração no setor de turismo, que se tornam complexos em virtude da importância dessa atividade para as economias estaduais e da concorrência que ela gera.

Clementino (2019) aponta que a formação do Consórcio Nordeste surgiu da ausência de um plano brasileiro voltado para a região, e que, por ser algo novo,

encontra obstáculos para se firmar. De acordo com a autora, a proposta não implica um distanciamento em relação ao governo federal, e existem aspectos favoráveis que sustentam uma visão otimista sobre ele.

Os aspectos favoráveis destacados por ela incluem uma identidade regional bem consolidada, um elevado associativismo horizontal e metas que estão de acordo com a ideia de desenvolvimento regional sustentável, além de estarem em sintonia com o Plano de Desenvolvimento do Nordeste sugerido pela SUDENE. Ademais, menciona que o Consórcio possui como aliados o Banco do Nordeste, o Fundo Constitucional Regional e uma rede de políticos eficazmente articulados tanto em nível regional quanto nacional.

Em contrapartida, ressalta os pontos desfavoráveis da cultura política na região que podem afetar a colaboração interestadual, como disputas entre legendas partidárias, tensões sindicais, concorrência por recursos financeiros na região e a guerra fiscal, o que favorece o “municipalismo autárquico”.

A gestão do Consórcio Nordeste é definida, essencialmente, pela análise dos principais temas estaduais, visando a multiplicação de boas práticas e melhor utilização de recursos humanos e materiais nas ações locais. Esses temas são interligados ao conceito de desenvolvimento sustentável, que é considerado de suma importância pela instituição.

O desenvolvimento sustentável no Consórcio Nordeste

O Consórcio Nordeste, conforme indica seu nome, visa o desenvolvimento sustentável. Assim, a questão ambiental é uma prioridade explícita para os governadores, especialmente em razão da infraestrutura e do potencial para energias renováveis na região, sendo a energia eólica responsável por mais de 80% dessa matriz energética no país.

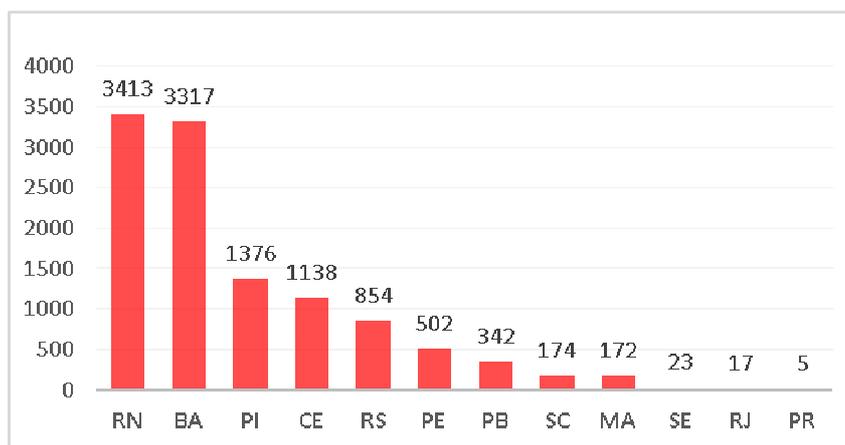
O assunto é frequentemente referido como a identidade do Nordeste para o século XXI. Essa ideia é uma visão otimista fundamentada na noção de “vocação regional”, contrastando com a imagem da região apresentada na narrativa regionalista do século XX, que a caracterizava como uma vítima de suas condições geográficas e climáticas.

As declarações do então governador do Maranhão, Flávio Dino, sustentam essa perspectiva, como demonstrado na citação a seguir.

Acreditamos que o Nordeste tem muita similaridade e interesses - por exemplo, a temática da energia renovável, eólica, solar, a temática do turismo, que são assuntos que podem e devem ser tratados em conjunto, mostrando um Brasil diferente daquele que tradicionalmente é visto por empresas ou governos estrangeiros, diz Dino (ALEGRETTI, 2019, n.p.).

A centralidade deste tema reúne as preocupações ambientais e interesses econômicos de representantes do governo e do setor privado. A utilização de uma matriz energética renovável e farta, como a eólica, representa uma abordagem que é tanto politicamente valorizada quanto economicamente sustentável para os estados do Nordeste. Assim, a região tem investido na expansão da infraestrutura de turbinas eólicas, como mostrado no gráfico a seguir.

Gráfico 2: Aerogeradores por estados brasileiros



Fonte: Associação Brasileira de Energia Eólica (elaboração própria)⁹⁰

Durante a assembleia do Consórcio ocorrida em maio de 2023 no Ceará, o ministro de Minas e Energia, Alexandre Silveira, declarou que o Governo Federal tem a intenção de fazer da região a líder mundial na produção de energias limpas e renováveis. Conforme o ministro, a região “[...] receberá investimentos em linhas de transmissão de energia, com foco na ampliação da infraestrutura e capacidade para produzir e exportar energias renováveis, num total de R\$ 56 bilhões em leilões”.

⁹⁰ As informações foram acessadas em 6 de junho de 2024 no endereço: <<https://abeeolica.org.br/ecotx/>>

No entanto, a ampliação das fontes de energia renovável no Nordeste, especialmente das usinas eólicas, traz consigo impactos adversos que contrariam o conceito de desenvolvimento sustentável pelo qual o Consórcio é nomeado.

No complexo caminho que visa equilibrar o avanço econômico com a preservação do meio ambiente, questões têm prejudicado tanto comunidades quanto ecossistemas da caatinga e do litoral próximos aos parques eólicos na região, desafiando o discurso de desenvolvimento sustentável apresentado pelo Consórcio.

Entre os problemas dos empreendimentos estão a emissão de ruído pelas hélices das torres causando distúrbios do sono, enxaqueca e estresse, interferência nas rotas de aves, modificação da paisagem natural, alteração do modo de vida tradicional e danos aos sistemas ambientais litorâneos [...] O professor da UERN, Manoel Ciricio, apresenta os impactos causados na caatinga: 'Os impactos mais pontuais com relação à própria retirada da vegetação, a perda da biodiversidade, a exposição do solo e a suscetibilidade da erosão junto à abertura de estradas e todo contexto da própria instalação de aerogeradores que, por sua vez, vai ter impactos muito fortes na questão da fauna alada como morcegos e aves migratórias que vão sofrer diretamente na perspectiva desses empreendimentos' (RODRIGO, 2022, n.p.).

A concepção de que o Nordeste possui uma vocação natural para as energias renováveis tem permeado a visão otimista sobre a região, estimulando a criação de diversas usinas de geração energética. É necessário, entretanto, que as autoridades mantenham a atenção voltada para o bem-estar das comunidades e da fauna local, contribuindo para o desenvolvimento social e o equilíbrio ecológico.

A avaliação do Consórcio Nordeste sob o ângulo da governança *stricto sensu* e territorial é fundamental. No entanto, o foco principal deste estudo é destacá-lo como uma manifestação institucional do regionalismo nordestino, o que envolve identificar os elementos que o definem como tal. É o que tentaremos a seguir.

3.1.2 O Consórcio Nordeste como manifestação do regionalismo

É fundamental esclarecer que consórcios públicos interestaduais no Brasil não implicam necessariamente que tenham se originado de um movimento regionalista ou que dele derivem.

É importante levar em conta dois aspectos sobre a afirmação anterior: os consórcios entre estados são uma inovação no Brasil e o termo “regional”⁹¹ presente neles refere-se, na maioria das vezes, apenas a uma associação de estados fundamentada na regionalização administrativa do IBGE, não refletindo, por isso, uma tradição de identidade cultural compartilhada.

Nos últimos anos, além do Consórcio Nordeste, foram estabelecidos três consórcios entre estados no Brasil, como indicado a seguir.

O Consórcio Centro-Oeste, também conhecido como Consórcio Brasil Central (BrC), foi criado em 2015 e é o pioneiro entre os consórcios interestaduais no Brasil. Além de abranger os estados do Centro-Oeste, inclui também Maranhão e Rondônia. Sua principal missão é “[...] promover o desenvolvimento sustentável e integrado do Brasil Central, formular políticas regionais e viabilizar projetos, parcerias, recursos e competências orientados à melhoria da competitividade da região”.

O Consórcio dos Estados do Sul e Sudeste (COSUD) foi estabelecido em 2019 e visa principalmente “[...] consolidar a agenda de cooperação entre os governos do Sul e Sudeste, com temas que atendam às demandas econômicas, sociais e ambientais”.⁹²

O Consórcio de Estados da Região Amazônica, conhecido como Consórcio Amazônia Legal, foi estabelecido em 2019 e tem como finalidade “[...] acelerar o

⁹¹ Marcelo Lopes de Souza (2018, p.189) afirma que nem sempre se pode conferir, em um mesmo trabalho, um significado claro e inequívoco ao termo “regional”. Assim, ele propõe que o pesquisador empregue o intercâmbio de conceitos e ideias para alcançar o maior nível de compreensão sobre um objeto ou fenômeno.

⁹² A reportagem da BBC News Brasil, intitulada “‘Muro já’: separatistas aplaudem falas de Zema sobre frente Sul-Sudeste”, trata do lançamento do COSUD. De acordo com a matéria, “A criação de uma frente política em defesa do ‘protagonismo’ de Estados do Sul e do Sudeste, recém-anunciada pelo governador de Minas Gerais, Romeu Zema (Novo), tem sido defendida por grupos que pregam uma separação definitiva entre Sul e Norte do Brasil. Em entrevista do jornal O Estado de S. Paulo no domingo (06/08), o governador mineiro anunciou o novo Cossud (Consórcio Sul-Sudeste) e comparou o país a um produtor rural que dá ‘tratamento bom para as vaquinhas que produzem pouco e deixa de lado as que estão produzindo muito’”. Esse contexto sugere que a criação do COSUD pode ter um objetivo (não declarado) de desafiar o Consórcio Nordeste.

desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal de forma integrada e cooperativa, considerando as oportunidades e os desafios regionais”.

Os quatro consórcios interestaduais do Brasil integram o Conselho da Federação, criado pelo Decreto 11.495 de 18 de abril de 2023. Entre suas atribuições está “[...] promover a difusão de políticas exitosas entre os entes federados e estimular o compartilhamento das experiências e dos aprendizados institucionais”. Este Conselho fundamenta-se no “desenvolvimento sustentável”, na “governança territorial” e nas “boas práticas” de seus integrantes, conceitos que são adotados pelo Consórcio Nordeste.

Considerando a novidade e a fase inicial dos consórcios interestaduais no Brasil, é inviável para este trabalho determinar se um consórcio interestadual, por si só, reflete uma expressão do regionalismo, uma vez que não encontramos investigações nesse âmbito nem critérios de comparação que possam revelar os aspectos teóricos fundamentais que orientariam essa iniciativa.

Para enfrentar esse desafio de natureza metodológica, decidimos analisar o Consórcio Nordeste à luz da “experiência regional” de uma instituição delegada. Em outras palavras, analisá-lo à luz da “experiência regional” de uma entidade formada por governadores escolhidos pelos habitantes do Nordeste, sendo, assim, um reflexo desta própria região.

Marcelo Lopes de Souza (2018), ao abordar a ideia de região como um espaço vivido pelas pessoas, questiona a viabilidade de denominar o Nordeste⁹³ como uma região, levando em consideração sua vasta extensão territorial, o que poderia complicar ou até impedir a vivência plena desse espaço. Ele então se responde, declarando que

Os processos de formação (e alteração e dissolução) de identidades sócio-espaciais em escala regional não dependem de vivência direta e cotidiana da região como um todo; a ‘experiência regional’ pode se dar, muitas vezes, mediada por um compartilhamento (de um falar ou dialeto, de certos valores, de determinadas tradições, de alguns interesses etc.) que se sabe ou presume, com base em uma extrapolação plausível, nos contatos esporádicos (ou regulares) com outros moradores da mesma região e, no

⁹³ O Nordeste se destaca por sua rica identidade cultural, desenvolvida a partir das experiências de seu povo e pela sua Paisagem. Essa parte do Brasil pode ser considerada um Lugar. Conforme observa Souza (2018), “A região é, antes de tudo, um lugar”, influenciado por elementos culturais e simbólicos. Além disso, o Nordeste pode ser visto como um Território, resultado de sua estrutura política. Ele é um “campo de forças” que revela as relações de poder presentes no espaço. Por fim, o Nordeste também se vincula à concepção de Região (política), quando associado ao regionalismo, conforme mencionado por Oliveira (1977).

limite, nas informações que circulam pela própria imprensa ou que estão cristalizadas na literatura (e que ajudam, muitas vezes, a 'congelar' uma identidade, ainda que esta seja mutável, ainda mais em nossos dias...) (SOUZA, 2018, p.147-148).

O autor argumenta que, para definir a "experiência regional" de uma região, seja ela grande ou pequena, é fundamental que haja uma consolidação de sua identidade, o que pode ocorrer através do intercâmbio de expressões culturais, tradições, interesses [políticos]⁹⁴, entre outros fatores. Com base nisso, ele reconhece a identidade do Nordeste como um símbolo significativo de expressão regional no Brasil.

A sua proposição está alinhada com as perspectivas de Albuquerque Jr. (2011) e Castro (2021) discutidas no segundo capítulo, nas quais ambos argumentam que o regionalismo nordestino é uma construção cultural e um recurso político das elites, que acabou sendo incorporado pelo povo da região e reconhecido pelo Brasil.

A estratégia de construir uma tradição cultural comum ajudou a conciliar os interesses conflitantes das elites nordestinas durante os períodos de crises econômicas. O regionalismo aproveitou a narrativa da tradição para homogeneizar artificialmente os diferentes e desiguais territórios da região e diferenciá-los do restante do país. Assim, estabeleceu uma herança cultural coletiva que legitimou a ideia de uniformidade sociocultural do Nordeste.

Nesse sentido, acredito não restar dúvida de que pelo menos o Nordeste corresponde a um recorte espacial ao qual se associa uma forte identidade regional, reconhecida tanto por *outsiders* quanto por *insiders*. Tanto quanto me é dado perceber, a situação do Sul é um pouco mais duvidosa. De sua parte, a 'Região Norte' pode em si ter pouco apelo identitário, mas não nos esqueçamos de que ela corresponde, grosso modo, à Amazônia – ela sim uma região de nível 'macro' à qual se vincula uma significativa camada de identidade compartilhada. Em comparação com o Nordeste, a macrorregião Sudeste é uma espécie de extremo oposto, mais ainda que o Centro-Oeste: ali, 'topofilias' se referem a Minas Gerais, a São Paulo...mas nunca a esse agregado chamado 'Sudeste' (SOUZA, 2018, p.148).

A "experiência regional" do Nordeste teve origem, como mostrado no capítulo 2, no começo do século XX. O regionalismo presente entre suas unidades

⁹⁴ O autor não menciona explicitamente interesses políticos, mas sim interesses em geral, o que inclui os interesses políticos. O termo foi grifado por nós.

federativas é inegável, apesar de ter sido uma construção ideológica que inicialmente visava atender aos interesses particulares das oligarquias.

Portanto, o regionalismo presente na região do Consórcio Nordeste é uma evidência clara. No entanto, é fundamental identificar os aspectos do regionalismo dentro do próprio Consórcio. Para identificá-los, consideramos três elementos que caracterizam o regionalismo nordestino, além da identidade cultural compartilhada: crise, discurso e atuação política.

O primeiro elemento a ser considerado é a crise, que se destaca como o principal fator que impulsionou o surgimento do regionalismo no Nordeste, especificamente a crise econômica das oligarquias rurais. Esse elemento serviu como um unificador, reunindo interesses de sub-regiões de diferentes estados do Nordeste.

A palavra crise é fundamental para compreender o surgimento do regionalismo, que propagou uma imagem negativa da região por meio de diversas expressões culturais. Essa abordagem se revelou eficaz para os interesses das oligarquias, resultando em uma intervenção estatal que visava mitigar os impactos das secas e a industrialização do Nordeste, por meio de planos regionais e agências federais que, eventualmente, passaram a ser dominadas por essas mesmas elites.

Outro tipo de crise, a do federalismo, motivou a busca de soluções institucionais que promovem a cooperação entre as entidades subnacionais, o que levou ao aumento da criação de consórcios públicos intermunicipais desde a década de 1970. Contudo, essa forma de colaboração entre os estados levou bem mais tempo para se concretizar.

No que diz respeito aos estados do Nordeste, essa parceria teve seu início em 2005, quando foi estabelecido o Fórum de Governadores, buscando arrefecer a competição interestadual característica do federalismo brasileiro. Entretanto, a efetivação institucional dessa colaboração aconteceu somente em 2019, no contexto da crise política que resultou na ascensão de Bolsonaro à presidência da República.

A crise preexistente e persistente do peculiar federalismo brasileiro não se mostrou um elemento disruptivo para a criação de um consórcio regional. Em contrapartida, a crise política foi suficiente para que os governadores firmassem um pacto político por meio do Consórcio Nordeste, visando se consolidar como um bloco opositor ao governo Bolsonaro, que apresentava uma postura hostil em relação à região.

O que acabamos de afirmar representa a ideia central deste trabalho. Entre 2005 e 2019, a articulação regional entre os estados do Nordeste não evoluiu para a formação de um consórcio. Ou seja, a crise federativa não foi forte o bastante para criar uma instituição dos estados nordestinos, mas a crise política logrou criá-la.

Uma possível explicação para isso é que a crise do federalismo afeta todos os estados do Brasil, enquanto a crise política estava relacionada ao tratamento dado pelo presidente Bolsonaro aos governos do Nordeste.

Durante a crise política, a pandemia de Covid-19 eclodiu em 2020. A inoperância e sabotagem do governo Bolsonaro nas ações de enfrentamento ao vírus impulsionou ainda mais a articulação regionalista do Nordeste.

Nesse contexto, o Consórcio desempenhou um papel relevante durante a pandemia ao estabelecer uma estratégia para o seu enfrentamento, que tornou a região Nordeste a que apresentou o menor índice de mortalidade em relação ao número de habitantes.

A estratégia resultou na formação do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (C4), que desenvolveu o aplicativo Monitora Covid-19 com a participação de um grande número de voluntários. Este aplicativo georreferenciado de combate ao vírus se tornou o mais utilizado e bem avaliado no Brasil.⁹⁵

Segundo Miguel Nicolelis, no Nordeste

[...] o número de casos e óbitos poderia ter sido ainda maior caso a região não tivesse optado por definir uma estratégia comum de combate ao novo coronavírus. Parte dessa estratégia unificada consistiu na criação pelo Consórcio Nordeste [...] de um Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (C4) no dia 30 de março de 2020. [...] Indubitavelmente, a iniciativa de estabelecer, nas primeiras semanas da pandemia de COVID-19 no Brasil, um comitê científico de combate ao novo coronavírus deve ser saudada como um ato de grande ousadia e visão estratégica por parte do Consórcio Nordeste (NICOLELIS, 2021, p.127,143).

Na crise sanitária, Bolsonaro incentivou a população a se opor às ações de distanciamento social destinadas a controlar o vírus, levando os estados a

⁹⁵ De acordo com Nicolelis (2021, p.142), “[...] o C4 se tornou o comitê científico brasileiro mais reconhecido dentro e fora do Brasil, com seus membros sendo frequentemente requisitados pelos grandes veículos de mídia internacional, como os jornais New York Times e The Guardian, a BBC de Londres, as agências Reuters, a AFP, e revistas americanas como Times e Foreign Affairs, para análises da situação da pandemia de COVID-19 no Brasil”.

recorrerem ao STF para assegurar sua autonomia federativa e a adoção de medidas de saúde pública.

A "armadura regional" nordestina desta vez não se defendeu contra as investidas do capital industrial do Centro-Sul, mas contra a disseminação do coronavírus, enfrentando o negacionismo e a falta de responsabilidade do governo Bolsonaro, o que poupou milhares de vidas no Nordeste.

Bolsonaro aguardava que os governadores do Nordeste se rendessem à sua política, mas isso não aconteceu. A frase seguinte, proferida por ele, simboliza bem a complicada relação que manteve com esses governantes:

Não vou negar nada para esses estados, mas se eles quiserem realmente que isso tudo seja atendido [verbas federais], eles vão ter que falar que estão trabalhando com o presidente Jair Bolsonaro. Caso contrário, eu não vou ter conversas com eles (BOLSONARO, 2019).

No dia 21 de novembro de 2018, logo após a eleição de Bolsonaro, os governadores do Nordeste escreveram uma carta, na qual expressavam o desejo de manter conversas com o governo de Bolsonaro sobre vários assuntos relevantes para a região. Contudo, a postura (anti)política dele tornou esse diálogo praticamente impossível.

A crise política funcionou, assim, como o principal impulso para o regionalismo que se consolidou no Consórcio Nordeste. Essa crise se combinou com a crise sanitária trazida pela pandemia e intensificou a já existente crise do federalismo brasileiro, devido à dificuldade de cooperação entre os entes subnacionais durante a gestão presidencial de Bolsonaro.

O segundo elemento do regionalismo nordestino a ser considerado no Consórcio Nordeste é o discurso.

No começo do século XX, as elites criaram um discurso geográfico-determinista e de vitimização que trouxe o Nordeste para a agenda nacional. Nesse discurso, tanto os dominadores quanto os dominados eram apresentados como vítimas do "azar climático" e da indiferença do país, algo que ocultava a disparidade social existente na própria região.

Durante esse tempo, o regionalismo das elites teve como objetivo preservar seu controle territorial e hegemonia política, empregando uma representação

geográfica que gerou um entendimento comum sobre o Nordeste como um espaço marcado por crises.

As elites em dificuldades se unificaram em torno de um discurso regionalista vitorioso, que moldou a percepção da região de acordo com sua visão ideológica. Essa representação foi influenciada por uma narrativa que evocava o passado glorioso do Nordeste, reconhecido até então por elas como o motor econômico do Brasil.

No século XXI, os governos nordestinos começaram a reinterpretar o discurso geográfico-determinista e vitimista que focava na crise, passando a destacar as oportunidades da região. Essa abordagem fundamenta-se nas "potencialidades" típicas do Nordeste, como a grande disponibilidade de sol, ventos constantes, paisagens impressionantes e maior proximidade com a Europa e EUA, buscando assim atrair investimentos em setores ligados ao turismo e às energias renováveis. Mais recentemente, a ênfase tem sido na produção do hidrogênio verde, tido como o combustível do futuro.

Adicionalmente, o Consórcio Nordeste tem se manifestado de maneira coordenada sobre questões relevantes da pauta nacional que afetam a região, com um discurso que ressalta a cooperação regional como um traço distintivo de seu trabalho político e institucional.

O terceiro elemento do regionalismo nordestino a ser considerado no Consórcio Nordeste é a atuação política.

Segundo Castro (2021), o regionalismo nordestino é essencialmente político e soube aproveitar-se das questões político-institucionais. Assim, ele preserva sua influência por meio de negociações com o Governo Federal, mobilizando os recursos do orçamento público para atender às necessidades locais.

O Consórcio Nordeste, no pós-governo Bolsonaro, mantém uma boa conexão política com as autoridades da República localizadas em Brasília, e não por acaso, sua sede está estabelecida na Capital. Isso busca cumprir um objetivo formalmente expresso de colaboração regional com outras instâncias de poder, principalmente a federal.

O compartilhamento de interesses políticos representa um elemento da "experiência regional" no Nordeste, manifestando-se na prática através da ação conjunta dos seus governadores.

A atuação conjunta do Consórcio Nordeste, junto às instituições federais, visa superar as limitações estaduais individuais nas negociações com outras esferas de poder e aumentar a sua capacidade de pressão política, uma prática denominada de “política de escalas”.

De acordo com Souza (2018, p.196),

A ‘política de escalas’ (expressão cunhada, ao que parece, por Neil Smith) pode ser definida, em uma primeira aproximação, como a articulação de ações e agentes operando em níveis escalares diferentes (isto é, que possuem magnitudes e alcances distintos) com a finalidade de potencializar efeitos, neutralizar ou diminuir o impacto de ações adversas ou tirar maiores vantagens de situações favoráveis; por exemplo, ampliando esferas de influência (ao expandir audiências, sensibilizar atores que sejam possíveis aliados etc.) e propiciando sinergias políticas (ao recrutar novos apoios, costurar alianças etc.).

A estratégia de “coalização territorial horizontal” do Consórcio Nordeste busca alcançar um entendimento entre as divergências e interesses variados dos estados, encaminhando as solicitações acordadas ao Governo Federal e Congresso Nacional, o que ajuda a mitigar os conflitos federativos.

Figura 4: Governadores do Consórcio Nordeste com o presidente do Senado

Governadores do Nordeste discutem com Pacheco renegociação de dívidas

Da Agência Senado | 07/08/2024, 12h34 - ATUALIZADO EM 07/08/2024, 18h05



Fonte: Agência Senado, 2024.

Um exemplo da "política de escalas" do Consórcio Nordeste é a aprovação do Fundo de Equalização Federativa (FEF) pelo Senado Federal, que visa renegociar as dívidas dos estados nordestinos com a União. Parte dos juros relacionados a essas dívidas será destinada a investimentos na área da educação desses estados.

Nesse cenário, a “região” se torna um recurso político significativo no federalismo brasileiro, substituindo a ação individual de cada estado.

[...] a perspectiva da região, em se tornando um vetor mais eficiente para conduzir as demandas periféricas, estabeleceu as condições para que se organizassem em coalizações de interesses entre diferentes áreas, as quais, encaminhadas como regionais se fortaleceu e têm hoje maior probabilidade de atendimento. Ou seja, as questões setoriais e locais adquirem maior visibilidade quando encaminhadas como regionais. [...] A opacidade das unidades da federação do Nordeste, em algumas questões, resultante dessa forma de encaminhamento indica que alianças horizontais, ou seja, entre interesses convergentes entre Estados diferentes, são necessárias para fazer frente às novas forças que se organizam no país. O 'regional', enquanto pano de fundo das proposições e solicitações dos interesses territorializados, favorece a barganha política no Congresso Nacional, na administração pública, as alianças políticas com o poder central, a obtenção de recursos de poder e, conseqüentemente, as inversões necessárias à sua sustentação [...]

Esse regionalismo, institucionalizado, tem sido também um recurso da elite política regional para contornar o enfraquecimento do federalismo decorrente da centralização do poder de decisão no nível federal (CASTRO, 2021, p.123, 165, 185).

A política de escala regional é um modo de ação do regionalismo. Esse "regionalismo institucionalizado", de que fala Iná Elias de Castro, corrobora para a ideia defendida aqui, que considera o Consórcio Nordeste como uma expressão institucional do regionalismo nordestino.

O Consórcio Nordeste no Senado Federal

Castro (2009, 2021) sustenta que a ação política constitui uma das duas principais vertentes do regionalismo, que se manifesta também por meio da representação política no Congresso Nacional. Assim, buscamos compreender como o Consórcio Nordeste tem sido abordado no Senado Federal.⁹⁶

O Congresso Nacional é composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, porém decidimos focar somente no Senado, pois nele estão os representantes das unidades federativas estaduais, sendo que o Consórcio Nordeste é uma entidade constituída por estados.

Com esse objetivo, realizamos uma apuração no site do Senado, onde coletamos pronunciamentos, discursos, notícias, matérias, legislações, requerimentos e diários que fazem referência ao termo "Consórcio Nordeste". O

⁹⁶ Castro (2021) e Silveira (1984) utilizaram a investigação de discursos de políticos no Congresso Nacional visando compreender as características do regionalismo nordestino.

intervalo de nossa apuração inclui o ano de 2019, quando foi estabelecido o Consórcio, até 10 de março de 2024.⁹⁷

A apuração resultou em 139 ocorrências para o termo, das quais 83 estavam ligadas a relatos sobre a aquisição de ventiladores mecânicos durante a pandemia do coronavírus; 29 eram sobre a defesa e elogios ao Consórcio; 8 faziam referências gerais à pandemia; 14 mencionavam interesses dos estados do Nordeste nas discussões relacionadas à reforma tributária; e 5 eram sobre solicitações de autorização para missões internacionais de senadores representantes do Consórcio.

Para demonstrar os resultados, criamos o gráfico seguinte.

Gráfico 3: Pronunciamentos, discursos, matérias, legislação, requerimentos, notícias e diários disponíveis na página do Senado Federal que fazem referência ao termo "Consórcio Nordeste" (de 2019 até 10 de março de 2024)



Fonte: Senado Federal (O autor, 2025).

A menção mais frequente ao Consórcio Nordeste no Senado esteve relacionada a acusações de possíveis irregularidades na aquisição de ventiladores mecânicos, conhecidos como “respiradores”, destinados a atender pacientes em estado crítico devido à Covid-19.

As acusações a respeito das supostas irregularidades surgiram em sua maioria do senador cearense Eduardo Girão, do Partido Novo. Ele transformou essa questão em uma ferramenta de combate político contra os governadores do

⁹⁷ As fontes consultadas no site do Senado Federal, que deram suporte à nossa apuração, estão listadas no APÊNDICE A.

Nordeste que se opunham ao governo de Bolsonaro, o qual contava com o apoio do senador.

O senador declarou que algumas empresas receberam do Consórcio Nordeste adiantamentos financeiros pela venda de "respiradores", mas não teriam feito a entrega dos aparelhos. Ele menciona que uma dessas empresas vende "[...] produtos à base de maconha". Refere-se à Hempcare, que comercializa produtos à base de canabidiol.

Em relação às acusações, Carlos Gabas, Secretário executivo do Consórcio, afirma que foi ludibriado pelas empresas e que o próprio Consórcio notificou a polícia sobre a fraude. Ele sustenta que a pressa comprometeu a clareza da contratação e, considerando a situação de emergência sanitária, a falta de "respiradores" e a concorrência desleal, o pagamento antecipado era uma exigência essencial para a aquisição. Além disso, afirma que o recibo que comprovou o recebimento dos aparelhos foi um "erro material".

O governador da Bahia, Rui Costa, que na época dos acontecimentos presidia o Consórcio Nordeste, declarou que os valores antecipadamente quitados às empresas Ocean 26 Inc e Pulsar foram devolvidos, mas o montante entregue à Hempcare ainda não havia sido restituído. Ele é um dos investigados nesse caso e atualmente ocupa o cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República. No momento em que redigimos, a investigação tramita na Justiça Federal da Bahia.

O Ministério Público do Rio Grande do Norte, Maranhão e o Ministério Público Federal do Ceará decidiram arquivar as denúncias referentes à aquisição dos "respiradores". A Justiça Federal do Piauí aceitou uma denúncia do Ministério Público Federal sobre a compra desses itens, mas não menciona a atuação do Consórcio nesse processo. Quanto à Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, existem informações sobre investigações em seus respectivos tribunais de contas para verificar a regularidade da compra de "respiradores" realizada com a intermediação do Consórcio.

O segundo assunto mais frequentemente abordado no Senado diz respeito aos reconhecimentos ao trabalho do Consórcio. As referências favoráveis são, em sua maioria, declarações gerais, salvo pela fala do senador Jean-Poul Prates, do Rio

Grande do Norte, que se dirigiu às indagações de alguns senadores que expressaram críticas, questionando a relevância do Consórcio Nordeste.⁹⁸

O senador Prates afirma que a instituição foi fundamental para impedir a expansão da fome no Nordeste durante a pandemia, pressionando o STF a obrigar o Governo Federal a estabelecer critérios que garantissem acesso igualitário ao Bolsa Família⁹⁹, já que residentes da região estariam sendo negligenciados.

Ademais, menciona a união dos estados da região na aquisição de medicamentos com o objetivo de reduzir custos, assim como a padronização das alíquotas de ICMS para importações, e faz referência à missão realizada na França, Itália e Alemanha, voltada para captar investimentos para o Nordeste.

Figura 5: Consórcio Nordeste em evento na França



Fonte: Ceará.gov

O senador destaca ainda o programa de agricultura familiar e a iniciativa de segurança hídrica por meio da construção de cisternas, e discute o papel da instituição na crise ecológica causada pelo derramamento de petróleo que afetou as praias do Nordeste em 2019.

Por fim, relata a atuação da instituição no enfrentamento da pandemia de Covid-19, destacando a formação do Comitê Científico e a dedicação para garantir a vacina russa Sputnik V. Ressalta que essas ações contribuíram para que o Nordeste se tornasse a região do Brasil com a menor taxa de óbitos durante a crise sanitária.

A região Nordeste enfrenta crises recorrentes que estimulam o seu regionalismo, que se manifesta de diferentes maneiras. Nesse contexto, o Consórcio

⁹⁸ O pronunciamento integral do Senador Jean-Paul Prates pode ser encontrado no Anexo A..

⁹⁹ O Bolsa Família consiste em uma política do Estado brasileiro que visa transferir uma quantia modesta de dinheiro para indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Nordeste se destaca como uma expressão político-institucional inédita desse regionalismo, surgindo como resposta à crise política que intensificou a crise já existente no federalismo, um fato que se tornou claro durante a crise sanitária provocada pela pandemia de coronavírus.

O Consórcio Nordeste apresenta uma identidade regional consolidada, o que o distingue dos outros consórcios interestaduais no Brasil, uma vez que estes carecem de uma identidade regional, que é uma das dimensões do regionalismo.

O Consórcio Nordeste possui uma definição híbrida¹⁰⁰, funcionando tanto como um agrupamento político quanto como uma organização administrativa, além de se entrelaçar com a própria “região” nordestina.

É um agrupamento político regional que gerencia¹⁰¹ territórios estaduais da região designada pelo IBGE como Nordeste do Brasil. Esse agrupamento tem responsabilidade e exerce influência tanto interna quanto externamente, atuando na mediação e na gestão de relações políticas, jurídicas, administrativas e comerciais, tanto no Brasil quanto no exterior.

Dessa forma, o Consórcio Nordeste é uma manifestação político-institucional conjuntural do regionalismo do Nordeste, estruturado como um mecanismo jurídico que possibilita a gestão coletiva do território, operando como um consórcio público entre estados e também funcionando como um bloco político.

¹⁰⁰ Souza (2018, p.100, 208) propõe a utilização de diferentes conceitos de maneira intercambiável para maximizar a compreensão sobre um objeto: “[...] sabemos muito bem que a sociedade concreta é una e indivisível, qual seria a necessidade de sobrecarregar um único conceito [...] quando podemos e devemos, na realidade, nos servir de vários conceitos simultaneamente, integrando-os uns com outros de modo complexo, ao sabê-los interdependentes e mutuamente complementares?”

¹⁰¹ Tomamos como base a concepção de Castro (2021), que aponta a existência de uma sobreposição no território entre o espaço vivido e o espaço que é estabelecido pela gestão política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regionalismo do Nordeste se formou como consequência da crise econômica e de hegemonia que afetou as oligarquias da região a partir do final do século XIX.

Ao longo do século XX, essas oligarquias se organizaram, apresentando-se como vítimas das adversidades climáticas, da reestruturação produtiva de uma nova divisão do trabalho nacional e internacional, da pressão econômica exercida pelo Centro-Sul e da desigualdade no atendimento por parte do governo brasileiro. Esse contexto foi utilizado para reivindicar apoio estatal com o objetivo de preservar o seu poder na região.

A articulação oligárquica foi acompanhada por uma estratégia ideológica que gerou uma verdade e uma consciência regional, levando os nordestinos oprimidos a se unirem ao discurso que os retratava, assim como os poderosos, como vítimas da crise.

O regionalismo estabelece uma forte relação entre território e política. Dada a dinâmica do território, o regionalismo se reconfigura à medida que a conjuntura política e econômica e os interesses em torno dela se desenvolvem, influenciando, por sua vez, a dinâmica social e as instituições.

A análise do Consórcio Nordeste surgiu da busca por entender uma nova expressão do regionalismo nordestino no começo do século XXI.

Na pesquisa, observamos uma ligação íntima entre federalismo e regionalismo, em que ambos os conceitos interagem, se fortalecem, enfraquecem, se aproximam ou se opõem conforme os períodos de centralização e descentralização do poder na federação, que levam a uma intervenção mais intensa ou menos intensa da União nas entidades subnacionais.

As intervenções têm sido utilizadas como um instrumento para mediação, centralização e disputa política, além de contribuir para o desenvolvimento econômico e para a fiscalização dos estados e municípios pela União.

Na região Nordeste, as intervenções do governo central abrangeram o auxílio do Império às vítimas da seca, além do projeto de desenvolvimento regional liderado pela SUDENE no século XX. Com a promulgação da Constituição em 1988, essas intervenções foram reformuladas em fiscalização das políticas sociais, que ajudaram

a diminuir as desigualdades, embora não tenham logrado eliminar as profundas diferenças regionais existentes no Brasil.

A desigualdade entre as regiões, resultante da contínua concentração de riqueza do país no Centro-Sul, é um elemento que compromete o equilíbrio do federalismo no Brasil. Esse sistema, que a princípio se fundamentou no modelo dual dos Estados Unidos, sofreu impactos negativos ao ignorar, por um extenso período, a importância das municipalidades na higidez do sistema federal.

A higidez do federalismo brasileiro atual tem enfrentado sérios desafios devido à situação dos estados. Diante da crise que afeta essas unidades da federação, várias sugestões têm sido apresentadas como possíveis soluções, incluindo o término da guerra fiscal, a adoção de um federalismo regional e a criação de consórcios públicos entre estados.

No âmbito institucional, a crise do federalismo impulsionou a procura por colaborações entre as unidades subnacionais, tornando mais comuns a criação de consórcios públicos entre municípios e, mais recentemente, entre estados, como exemplificado pelo Consórcio Nordeste.

A crise é um aspecto fundamental na análise apresentada no estudo, pois estabelece uma ligação entre o regionalismo, o Consórcio Nordeste e o federalismo.

Dada a recente introdução e o estágio inicial dos consórcios interestaduais no Brasil, tornou-se desafiador entender se um consórcio, em essência, representa uma manifestação do regionalismo. Assim, o Consórcio Nordeste foi examinado à luz da "experiência regional" de uma entidade composta por governadores eleitos pela população nordestina, refletindo, desse modo, a identidade dessa própria região.

A investigação chegou à conclusão de que o regionalismo expressado na região que o Consórcio Nordeste administra é bastante claro. Ademais, foram reconhecidos os componentes do regionalismo nordestino presentes no próprio Consórcio, que incluem: crise, discurso e atuação política.

No contexto do Consórcio Nordeste, a crise do federalismo, agravada pela ascensão de um presidente da República hostil ao Nordeste e pela crise sanitária provocada pela pandemia de coronavírus, impulsionou a formação de um bloco político-institucional interestadual.

A crise do federalismo precedeu a formação do Consórcio Nordeste e se deu em paralelo a uma crise política, que começou com o sentimento antipolítico gerado

pela “Operação Lava Jato”. Esse movimento político e judicial culminou no impedimento de Dilma Rousseff, na prisão de Lula e eleição de Bolsonaro.

A crise sanitária da Covid-19 uniu-se às crises federativa e política, aumentando a mobilização administrativa e política do Consórcio Nordeste para lidar com a situação, diante da obstrução por parte do governo Bolsonaro.

Nesse cenário, os governadores da região tentaram estabelecer um diálogo com Bolsonaro, mas não conseguiram, já que a ideologia bolsonarista se baseia na criação de um inimigo e designou os governadores nordestinos como adversários.

Em relação ao discurso, no século XXI os governos do Nordeste começaram a reformular a narrativa geográfica-determinista e vitimista do século XX que enfatizava a crise, passando a ressaltar as oportunidades presentes na região. Essa nova perspectiva se baseia nas potencialidades características do Nordeste, como a abundante incidência de sol, ventos regulares, paisagens deslumbrantes e a maior proximidade com a Europa e os Estados Unidos.

O Consórcio Nordeste tem desenvolvido suas estratégias fundamentadas em um “determinismo geográfico positivo”, focando na atração de investimentos, tanto nacionais quanto internacionais, especialmente nas áreas de turismo e energias renováveis, com expectativas na produção de hidrogênio verde, considerado o combustível do amanhã. Além disso, o Consórcio visa estabelecer uma comunicação coesa sobre questões nacionais que impactam os estados da região.

Em relação à atuação política, o Consórcio Nordeste se mobilizou para enfrentar a pandemia de Covid-19 diante da negligência e boicote do governo Bolsonaro. Após o período Bolsonaro, tem preservado uma relação política sólida com as autoridades em Brasília. Essa interação visa alcançar um objetivo claramente definido de cooperação regional com outros níveis de governo, especialmente o federal.

O compartilhamento de interesses políticos configura um aspecto do regionalismo no Nordeste, revelando-se na prática por meio da colaboração entre os governadores da região. A colaboração do Consórcio Nordeste com outras instâncias federativas vem buscando ultrapassar as limitações das negociações individuais de cada estado com outras instâncias de poder e fortalecer sua influência política, utilizando uma política de escala.

O Consórcio Nordeste possui uma identidade regional bem definida, o que o torna único em comparação aos demais consórcios interestaduais do Brasil, que não possuem uma identidade regional, que é uma das dimensões do regionalismo.

O Consórcio Nordeste apresenta uma natureza mista, atuando simultaneamente como uma união política e uma entidade administrativa, além de se conectar intimamente com a região nordestina.

Assim, o Consórcio Nordeste é caracterizado como uma expressão político-institucional circunstancial do regionalismo nordestino, organizado como um dispositivo jurídico que viabiliza a administração conjunta do território, atuando como um consórcio público entre as unidades federativas e exercendo também a função de um bloco político.

A questão tratada neste trabalho permanece em aberto, uma vez que o regionalismo do Nordeste está ativo e em constante evolução. As políticas públicas que são compartilhadas entre os estados da região com a intermediação do Consórcio Nordeste, ainda em forma de projetos ou em estágio inicial, constituem pautas que merecem ser exploradas em investigações futuras.

REFERÊNCIAS

ACANDA, J. L. *Sociedade civil e Hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora UFPR, 2006.

AGÊNCIA SENADO. *Governadores do Nordeste discutem com Pacheco renegociação de dívidas*. Brasília, 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/07/governadores-do-nordeste-discutem-com-pacheco-renegociacao-de-dividas>>. Acesso em: 22 ago. 2024

A HISTÓRIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 dez. 2021. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

ALBUQUERQUE JUNIOR, D.M. *A invenção do Nordeste e outras artes*. 5. ed. São Paulo: Global, 2011.

ALEGRETTI, L. *O movimento de governadores do Nordeste que faz contraponto político a Bolsonaro*. BBC News Brasil em Londres. 9 Ago. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49270135>>. Acesso em: 02 Jan. 2025

ALVARENGA, L. *Afinal, o que é o “Orçamento Secreto”?*: Entenda detalhes do esquema. *Fdr*, Brasil, n.p., 7 fev. 2022. Disponível em: <<https://fdr.com.br/2022/02/07/afinal-o-que-e-o-orcamento-secreto-entenda-detalhes-do-esquema/>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

ANDRADE, M. C; ANDRADE, S. M. C. *A federação brasileira: uma análise geopolítica e geo-social*. São Paulo: Contexto, 1999.

_____. *“Uma visão autêntica do Nordeste”*. In: FREYRE, G. *Nordeste: aspectos da influência da cana sobre a vida e a paisagem do nordeste do Brasil*. 7. ed. rev. São Paulo: Global, 2004. pp.13-36.

ARRETCHE, M. *Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?*. *Revista Dados*. v. 53, n. 3, Rio de Janeiro, 2010, pp. 587-620. DOI <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrnfF/?lang=pt>>. Acesso em: 1 dez. 2020.

AVRITZER, L. *Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro*. *Todavia*, 1ª ed., São Paulo, 2020.

AZEVEDO, D. A.; RIBEIRO, R. W. *Prefácio*. In: CASTRO, I. E. C. *O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Terra escrita, 2021.

SILVEIRA, R. M. G. *O regionalismo nordestino: existência e consciência da desigualdade regional*. São Paulo: ed. Moderna, 1984.

BAHIA. *Governo da Bahia obtém segunda vitória e empresa devolve dinheiro de respiradores*. Governo do Estado da Bahia, Notícias, 03 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.saude.ba.gov.br/2022/02/03/governo-da-bahia-obtem-segunda-vitoria-e-empresa-devolve-dinheiro-de-respiradores/>>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BASTOS, F. R. A. *Os Consórcios Intermunicipais e a nova legislação*. Polêmica Revista, v. 19, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

BATISTA, R. *TCE-AL proíbe que Estado compre com o Consórcio Nordeste após denúncia de irregularidades na compra de respiradores*. G1 AL, 20 out. 2020, Maceió (AL). Disponível em: <<https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2020/10/20/tce-al-proibe-que-estado-compre-com-o-consorcio-nordeste-apos-denuncia-de-irregularidades-na-compra-de-respiradores.ghtml>> Acesso em: 18 jun.2024
BOBBIO, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. *Dicionário de política I*. Trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev.geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais.1.ed.,1998. vol.1, Brasília: Editora Universidade de Brasília,1998. 674 p. (total: 1.330 p.) Vários Colaboradores. Obra em 2v. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf>. Acesso em: 26 maio 2024

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. *Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros*. DADOS, Rio de Janeiro, vol.66 (2), 2023: Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/11052>>. Acesso em: 05 Jan. 2025

BOLSONARO ataca Flávio Dino e chama nordestinos de ‘paraíbas’. Governadores da região reagem. *Rede Brasil Atual*, São Paulo, 19 jul. 2019. Política, n.p. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/07/bolsonaro-sobre-o-nordeste-daqueles-governadores-de-paraiba-o-pior-e-o-do-maranhao/>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BOLSONARO diz chamar Nordeste de “cabeçudo” e “pau de arara” por brincadeira. *Congresso em Foco*. Governo. Brasília, 8 fev. 2022. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/bolsonaro-diz-que-chama-nordestino-de-cabecudo-e-pau-de-arara-por-brincadeira/>>. Acesso em: 8 fev. 2022.

BONAVIDES, P. *A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões*. 2. ed. São Paulo: Malheiros,1996.

_____. *Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de informação legislativa*, Distrito Federal, v. 17, n. 65, pp. 115-126, jan./mar. 1980. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181197>>. Acesso em: 10 out. 2020.

_____. *O Planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões: a experiência brasileira*. *Revista de informação legislativa*, Distrito Federal, v. 8, n. 31, p. 53-78, jul./set. 1971. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180463>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BORGES, B; CALGARO, F. *A única coisa boa do Maranhão é o presídio de Pedrinhas, diz Bolsonaro*. Universo Online - UOL, São Paulo, 11 fev. 2014. Política, n.p. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2014/02/11/minha-proposta-e-defender-direitos-da-maioria-e-nao-da-minoria-diz-bolsonaro.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. São Paulo: DIFEL, 1989.

BRANDÃO, C. *A busca da utopia do planejamento regional*. *Revista paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, pp. 17-37, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/263/667>>. Acesso em: 8 jun. 2022.

BRANDÃO, C. A.; CANO, W. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2012.

BRASIL. Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968. O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição... Brasília, 13 dez. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm>. Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 jul. 2021.

BRASIL. Decreto n.º 1, de 15 de Novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Rio de Janeiro, 1889. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2015,devem%20reger%20os%20Estados%20Federais>. Acesso em: 26 Out.2024

BRASIL. Decreto n.º 11.495, de 18 de Abril de 2023. Institui o Conselho da Federação. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/36977105/publicacao/36977220>>. Acesso em: 30 abr.2024

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de Janeiro DE 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 03 fev. 2023

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 119, de 27 de abril de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios... [S. I.], Poder Legislativo, 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm>. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Dá nova fôrma às Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Rio de Janeiro, 18 out. 1828. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm>. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 14.124, de 10 de Março de 2021. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos e à contratação de bens e serviços de logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária e de treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14124.htm>. Acesso em: 30 Dez. 2024

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 6 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo... Brasília, 23 jun. 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp194.htm>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. *Vidas perdidas*: Brasil chega à marca de 700 mil mortes por Covid-19. Publicado em 28 mar.2023. Brasília. Disponível em:<<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/brasil-chega-a-marca-de-700-mil-mortes-por-covid-19>>. Acesso em: 02 out.2024

BROM, G. P.; GRIN, E. J. *Cooperação federativa interestadual no Brasil: o caso do Consórcio do Nordeste*. Revista de iniciação científica da FGV. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/ric/article/view/86019>>. Acesso em: 02 Jan. 2025

BRONZE, G. *Maranhão usa rota alternativa para comprar respiradores e driblar concorrência*. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/maranhao-usa-rota-alternativa-para-comprar-respiradores-e-driblar-concorrencia/>>. Acesso em: 10 jan.2022

BRUNDTLAND, G. H. *Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CAMARGO, N. M. A. *A forma federativa de Estado e o Supremo Tribunal federal pós-Constituição de 1988*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

CÂNDIDO JÚNIOR, J. O.; REZENDE, F.; GOMES, G. M.; PRADO, S. et al. *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

CARNEIRO, F. S. *Conleste: novo arranjo de gestão do território no leste metropolitano do Rio de Janeiro?* Monografia submetida ao Departamento de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Título de Especialista em Dinâmicas Urbano-Ambientais e Gestão de Território. São Gonçalo, 2010.

CASTRO, I. E. C. *Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

_____. *Natureza, imaginário e a reinvenção do Nordeste*. 2001. Disponível em: <<https://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiadelapoblacion/08.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2022.

_____. *O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Terra escrita, 2021.

CEARÁ. Lei nº 16.874, de 10 de maio de 2019. Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre os estados do Nordeste para a constituição do Consórcio Nordeste. Fortaleza, 13 maio 2019. Disponível em: <<https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/6639-lei-n-16-874-de-10-05-19-d-o-13-05-19>>. Acesso em: 8 jun. 2022.

CONGRESSO EM FOCO. *Governadores do Nordeste assinam nota de repúdio contra impeachment*. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/em-nota-governadores-do-nordeste-c/>>. Acesso em 04 Jan. 2025

CONGRESSO EM FOCO. *Governadores do Nordeste defendem decreto de Lula sobre uso da força policial*. São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/governadores-do-nordeste-defendem-decreto-de-lula-sobre-uso-da-forca-policial/>>. Acesso em: 08 Jan.2025

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/menu-de-apoio/historico>>. Acesso em: 1 mar. 2022.

CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL. Disponível em: <<https://www.consorcioamazonialegal.gov.br/c%C3%B3pia-in%C3%ADcio>>. Acesso em 06 mar 2024.

CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL (BrC). Disponível em: <https://brasilcentral.gov.br/o-consorcio/quem-somos/>>. Acesso em 06 mar 2024.

CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE – COSUD. Disponível em: <<https://cosudrj.com.br/#sobre> >. Acesso em 06 mar. 2024.

CONSÓRCIO NORDESTE. Brasília, 11 jun. 2020. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/o-consorcio/>>. Acesso em: 10 out. 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. *Com investimento de R\$ 56 bilhões, leilão de linhas de transmissão vai acelerar a produção de energias renováveis no Nordeste*. Disponível em: <<https://consorcionordeste.gov.br/noticia/com-investimento-de-r-56-bilhoes-leilao-de-linhas-de-transmissao-vai-acelerar-a-producao-de-energias-renovaveis-no-nordeste>>. Acesso em 7 Jun. 2024

CONSÓRCIO NORDESTE. Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste. Estado da Bahia: Salvador, publicado em 11 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Estatuto_do_consorcio.pdf>. Acesso em: 10 fev.2022

CAMARGO, M. L.; CASTRO, C. S.; ROCHA, C. L. A. et al. *Anais do Seminário o Supremo Tribunal Federal na história republicana*. Brasília: Ajufe, 2002.

CLEMENTINO, M. L. M. *A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste*. Boletim regional, urbano e ambiental - IPEA, [s. l.], n. 21, pp. 165-174, jul.- dez. 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9702/1/BRUA21_Opiniao1.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2021.

CORRÊA, R. L. *Caminhos paralelos e entrecortados*. São Paulo: Unesp, 2018.

COSTA, R. H. *Latifúndio e Identidade Regional*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

CRISTINA, T. B. *Impacto da criação de pequenos municípios após a Constituição de 1988 sobre a repartição de recursos do FPM*. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-impacto-da-criacao-de-pequenos-municipios-apos-a-constituicao-de-1988-sobre-a-reparticao-de-recursos-do-fpm>>. Acesso em: 08 Dez. 2024

CRUZ, M. C. M. T. *Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente*. In: OLIVEIRA, F. *et al. Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis, 2002. v. 1, p. 197-243.

CUNHA, R. E. *Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa*. Revista do Serviço Público, [s. l.], v. 55, n. 3, pp. 5-36, jul./set. 2004. Disponível em:

<<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/249/254>>. Acesso em: 14 maio 2014.

DALLABRIDA, V. R. *Planejamento e gestão territorial: aportes teórico-metodológicos como referenciais no processo de desenvolvimento de municípios, regiões ou territórios [recurso eletrônico]*. Ed. UnC, Mafra, SC, 2020. Disponível em:

<https://uni-contestado-site.s3.amazonaws.com/site/biblioteca/ebook/Planejamento_e_Gestao_Territorial.pdf> Acesso em 15 abr. 2024.

DALLARI, D. A. *O Estado Federal*. Edição 2. Editora Saraiva, São Paulo, 2019.

DAMÉ, L. *Em carta a Bolsonaro, governadores do Nordeste pregam diálogo nacional*. Agência Brasil. Publicado em 21 nov. 2018, Brasília. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-11/em-carta-bolsonaro-governadores-do-nordeste-pregam-dialogo-nacional>>. Acesso em: 21 jan. 2025

DRUMMOND, C. *A transposição do Oriente*. Carta Capital. São Paulo, 11 set. 2019.

DUARTE, A. C. *Regionalização: Considerações metodológicas*. Boletim de Geografia Teorética. v. 10, n. 20, Rio Claro, 1980. pp. 5-32

ECO, U. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 2016.

EGLER, C.; MATTOS, M. *Federalismo e Gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento*. *Anais do V Encontro Nacional da ANPEGE*, Florianópolis, 2003. pp. 426-434. Disponível em: <http://www.egler.com.br/pdf/ANPEGE_1.pdf>. Acesso em: 3 set. 2020.

FERNANDES, R. Z. *O Princípio Federativo: um projeto político-espacial alternativo à lógica do Estado moderno*. Boletim Goiano de Geografia, Goiânia, v. 38, n. 2, p. 276-296, maio/ago. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/bgg/article/download/54619/26128/>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

FORUM OF FEDERATIONS. *The global network on federalism and devolved governance*. Ottawa, Canadá, 2022. Disponível em: <<http://forumfed.org/countries/>>. Acesso em: 18 maio 2022.

FORJAZ, M. C. S. *Tenentismo*. Atlas histórico do Brasil, FGV. Brasil, 2016. Disponível em: <<https://atlas.fgv.br/verbetes/tenentismo>>. Acesso em: 24 set. 2021.

FRAGÃO, L. *Falas preconceituosas marcam o primeiro ano do governo Bolsonaro*. Revista Fórum, Política. São Paulo, 8 out. 2019, n.p. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/politica/2019/10/8/dia-do-nordestino-falas-preconceituosas-marcam-primeiro-ano-do-governo-bolsonaro-62573.html>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

FRANCISCO, W. C.. *Divisão Regional Brasileira*; Brasil Escola. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/divisao-regional-brasileira.htm>>. Acesso em 28 de junho de 2024.

FREYRE, F. M. *O Movimento Regionalista e tradicionalista e a seu modo também modernista – algumas considerações*. Ciência e trópico. Recife. 5(2): 175-188, jul./dez. 1977.

FREYRE, G. *Nordeste: aspectos da influência da cana sobre a vida e a paisagem do nordeste do Brasil*. 7.ed. rev. São Paulo: Global, 2004.

_____. *Manifesto regionalista (1926)*. 7.ed. Recife: Editora Massangana, 1996, p.47-75. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/cdrom/freyre/freyre.pdf>>. Acesso em 20 out. 2023.

_____. *Novo mundo nos trópicos*. Tradução de Olívio Montenegro e Luiz de Miranda Corrêa, revista pelo autor. 1.ed. aumentada e atualizada em língua portuguesa. São Paulo: Editora Nacional; Editora 1 da USP, 1971. 258p. (Brasiliense, v. 348).

GABAS, C. E. *Carlos Gabas responde a Bolsonaro: a verdade sobre os respiradores do Consórcio Nordeste*. TV GGN, Jun. 2023. Entrevista concedida a Luis Nassif. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=CfkJqqVAN6A>>. Acesso em: 19 abr. 2024

GOMES, L. *1889: Como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Globo Livros, 2014.

GRAÇA, C. H.; GALUCH JÚNIOR, D. *Divisão territorial do Brasil para fins eleitorais em 1872: Eleição de deputados federais segundo a Lei do Círculo*. Brasil: Tribunal

Superior Eleitoral, 2014. 1 mapa. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/668/BRASIL_1872.jpg?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 1 jul. 2022.

_____. *Divisão territorial do Brasil para fins eleitorais em 1900*: Divisão da Câmara dos Deputados segundo a Lei 35/1892. Brasil: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. 1 mapa. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/670/Brasil_1900.jpg?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 1 jul. 2022.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2000.

GRUPO DE TRABALHO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959. 97 p. Disponível em:
<<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17760>>. Acesso em: 23 Dez.2024

HARVEY, D. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. 1. ed. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - IAEN, 2014. 294 p. Disponível em:
<<https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Diecisiete%20contradicciones%20-%20Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Evolução da divisão territorial do Brasil: 1872-2010*. Mapas 1872 e 1900. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284481>>. Acesso em: 15 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas Regionais 2022*. Em 2022, PIB cresce em 24 unidades da federação.14 nov.2024, Rio de Janeiro. Disponível em:<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41893-em-2022-pib-cresce-em-24-unidades-da-federacao>>. Acesso em: 27 jan. 2025.

JUNQUEIRA, B.C., PRADO, M.D.F.; MAUAD, A. *Relaciones federativas brasileñas en medio del covid-19: tensiones internas y disrupciones internacionales*. *Oasis*. 38 (jun. 2023), 157–177, Bogotá, Colômbia. Disponível em:<[DOI:https://doi.org/10.18601/16577558.n38.09](https://doi.org/10.18601/16577558.n38.09)>. Acesso em: 04 Jan. 2025

KAHLMAYER-MERTENS, R. S. et al. *Como elaborar projetos de pesquisa: linguagem e método*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

LACZYNSKI, P. *Formação de consórcios em áreas metropolitanas: um estudo comparativo*. Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, jun. 2009. Disponível em:
<<http://poderedesenvolvimento.local.files.wordpress.com/2011/02/laczynskipatricia.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 1ª ed. Companhia das letras. São Paulo, 2012.

LÉDA, G. *MP arquiva inquérito por compra de respiradores via consórcio*.

Imirante.com, Política, 30 mar. 2021, atualizado em 11 out. 2022. Disponível em: <<https://imirante.com/oestadoma/noticias/2021/03/30/mp-arquiva-inquerito-por-compra-de-respiradores-via-consorcio>>. Acesso em: 19 jun. 2024

LEFEBVRE, H. *Espaço e política*. Belo Horizonte: UFGM, 2008.

LEITE, N. A. *O que são Boas Práticas?*. Centro de Liderança Política - CLP. 16 out. 2019. Disponível em: <<https://www.clp.org.br/cpt3-o-que-sao-boas-praticas/>>. Acesso em 18 abr. 2024.

LENCIONI, S. *Região e Geografia*. São Paulo: Edusp, 1999.

LIGUORI, G; VOZA, P. *Dicionário gramsciano [recurso eletrônico]: (1926-1937)/ organização Guido Liguori, Pasquale Voza; tradução Ana Maria Chiarini [et al.]; revisão técnica Marco Aurélio Nogueira. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2017. Disponível em: <https://elahp.com.br/download/dicionario-gramsciano-guido-liguori-e-pasquale-voza-ed-boitempo/>. Acesso em 3 jul.2024*

LIMA, H. T. *TCE fiscaliza repasses do Governo para aquisição de respiradores via Consórcio Nordeste*. DICOM/TCE, 11 fev. 2021, Aracaju (SE). Disponível em: <<https://www.tcese.tc.br/noticias/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=1472>>. Acesso em: 18 jun.2024

LIMONGI, F. P. "O federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, F. C. *Os clássicos da política*. 13. ed. v. 1. São Paulo: Ática, 2002.

LYNCH, C. E. C. *Entre o judicialismo e o autoritarismo: o espectro do poder moderador no debate político republicano (1890-1945)*. Revista História do Direito, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 82-116, jul.- dez. 2021. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/83606>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

MADEIRO, C. *Por que o Nordeste registra a menor taxa de mortalidade pela covid em 2021*. Universo Online – UOL, 18 abr. 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/04/18/covid-mortalidade-nordeste-menor.htm#:~:text=Com%20medidas%20mais%20r%C3%ADgidas%20e,78%20por%20100%20mil%20habitantes>>. Acesso em 28 mar. 2024.

MARTIN, A. R. *As fronteiras internas e a "questão regional" do Brasil*. 270 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. Disponível em: <<https://lergeo.fflch.usp.br/sites/lergeo.fflch.usp.br/files/u97/Tese%20Andr%C3%A9%20Martin.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

_____. *Dilemas do federalismo: entre o "estadualismo oligárquico" e o "regionalismo burocrático"*. Perspectivas, São Paulo, n. 27, p. 55-68, jan./jun. 2005. Disponível em: <[file:///C:/Users/fsc20/Downloads/v27_martin%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/fsc20/Downloads/v27_martin%20(1).pdf)>. Acesso em: 19 maio 2021.

MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1990.

MEIRELES, T. O. *Da diplomacia federativa à cooperação internacional federativa*. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. DOI 10.11606/D.8.2017.tde-13032017-112529. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-13032017-112529/publico/2016_ThiagoDeOliveiraMeireles_VOrig.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MELLO, P. C. *Nordeste vira palco de guerra fria tecnológica entre EUA e China*. Folha de São Paulo, São Paulo, 30 ago. 2019. Mundo, n.p. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/08/nordeste-vira-palco-de-guerra-fria-tecnologica-entre-eua-e-china.shtml>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

MENDES, L. *Barroso envia para Justiça Federal da Bahia inquérito contra Rui Costa*. CNN Brasil, 04 maio 2023, Brasília. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/barroso-envia-para-justica-federal-da-bahia-inquerito-contrarui-costa/>> Acesso em: 19 jun. 2024

MENEZES, D. *O outro Nordeste*. Fortaleza: Fund. Waldemar Alcântara, 2018. Disponível em: <<https://www.fwa.org.br/livros/o-outro-nordeste.pdf>>. Acesso em: 15 jul.2024

MINISTÉRIO PÚBLICO ARQUIVA INQUÉRITO SOBRE COMPRA FRUSTRADA DE RESPIRADORES PELO GOVERNO DO RN. *G1 RN*, 25 jul. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2022/07/25/ministerio-publico-arquiva-inquerito-sobre-compra-frustrada-de-respiradores-pelo-governo-do-rn.ghtml>>. Acesso em: 19 jun.2024

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Justiça Federal recebe denúncia do MPF por fraudes na compra de materiais para combate à covid-19 no Piauí*. Notícias, 10 jun. 2024, Teresina (PI). Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pi/sala-de-imprensa/noticias-pi/justica-federal-recebe-denuncia-do-mpf-por-fraudes-na-compra-de-materiais-para-combate-a-covid-19-no-piaui>>. Acesso em 18 jun.2024

MODESTO, N. S. A. *As práticas Espaciais do Poder Político em São Gonçalo*. Metrópole: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A, Faperj, 2006.

MONTEIRO NETO, A.; SEVERIAN, D.; SILVA, R. O. *Brasil, Brasis: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI*. 1. ed. Brasília: IPEA, 2021. 541 p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/livros/livros/210722_lv_brasil_book.pdf>. Acesso em: 19 out. 2021.

MOREIRA, R. *Federação e Federalismo: estrutura e significado no Brasil*. In: ENANPEGE: Geografias, políticas públicas e dinâmicas territoriais, cap. 2, Campinas, 2013. p. 28-38

NAUD, L. M. C. *O Federalismo*. Revista de informação legislativa, Distrito Federal, v. 4, n. 13/14, p. 149-168, jan./jun. 1967. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180723>>. Acesso em: 8 abr. 2020.

NICOLELIS, M. A. L. *O Comitê científico de combate ao coronavírus (C4) do Consórcio Nordeste e a pandemia de Covid-19 no Brasil*. In: Planejamento e gestão/ organizadores SANTOS, A.O.; LOPES, L. T., Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2021 (Coleção Covid-19; v.2). Disponível em: <<https://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2021/01/covid-19-volume2.pdf#page=>>. Acesso em 12 Jan.2025

NUNES, J.; FONSECA, A. A. M. *Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro*. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P.; SILVA, G. V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p.287-304. Disponível em: <<https://editora letra1.com.br/epub/9788563800367/files/9788563800367-18.pdf>>. Acesso em: 20 dez.2024

OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, 132 p.

PERMAN, R. G.; SANTOS, G. F.; ARAÚJO, M. L. C. *Consórcios interestaduais podem ser um contraponto ao poderio da União*. Conjur, São Paulo, 31 ago. 2020. Opinião, n.p. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-31/opiniao-consorcios-interestaduais-federalismo-regioes>>. Acesso em: 20 set. 2020.

PINTO, T. *Ligas Camponesas e a Reforma Agrária*. In: História do Mundo. Goiânia, 10 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/ligas-camponesas-e-a-reforma-agraria.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

PRATES, J. P. *Consórcio Nordeste busca investimentos europeus na região, informa Jean Paul*. Agência Senado, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/28/consorcio-nordeste-busca-investimentos-europeus-na-regiao-informa-jean-paul>>. Acesso em 13 mar. 2024

PROCESSO QUE INVESTIGA COMPRA DE RESPIRADORES PELO GOVERNO DO CEARÁ É ARQUIVADO PELO MPF. *G1 CE*, 04 maio 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/05/04/processo-que-investiga-compra-de-respiradores-pelo-governo-do-ceara-e-arquivado-pelo-mpf.ghtml>>. Acesso em: 19 jun. 2024

QUEIROZ, S. R. R. *Prefácio*. In: SILVEIRA, R. M. G. *O regionalismo nordestino: existência e consciência da desigualdade regional*. São Paulo: ed. Moderna, 1984.

RAGO, M. *Sonhos de Brasil*. In: ALBUQUERQUE JUNIOR, D.M. *A invenção do Nordeste e outras artes*. 5. ed., São Paulo, 2011.

REVEL, J. *Michel Foucault: conceitos essenciais*. Tradução Maria do Rosário Gregolin, Nilton Milanez, Carlo Piovesani. - São Carlos: Claraluz, 2005.

96 p. Disponível em: <<https://nestpoa.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/02/jr-fce.pdf>>. Acesso em 30 jun.2024

RIBEIRO, W. A. *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília: CNM, 2007. 72 p. Disponível em:

<<https://cincatarina.sc.gov.br/centraldecompras/legislacao/Decreto%20n%C2%BA%206.01707.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

RIBEMBOIM, J. *Neocolonialismo interno brasileiro e a questão nordestina*. Recife, 2004, n.p. Disponível em: <<https://www.eeh2016.anpuh-rs.org.br/resources/pe/anais/encontro5/13-hist-economica/Artigo%20de%20Jacques%20Ribemboim.pdf>>. Acesso em 9 Jun.2024

RIOS, R. B. *Resgatando a origem do federalismo moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal*. Revista Caminhos de Geografia, Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 162–172, 12 dez. 2014. Disponível em:

<<https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/26679/15967>>. Acesso em 9 Jun.2024

RIOS, R. B. *Resgatando a origem do federalismo moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal*. Revista Caminhos de Geografia, Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 162–172, 12 dez. 2014. Disponível em:

<<https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/26679/15967>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

RODRIGO, R. *Parques eólicos produzem energia limpa, mas impactos sociais preocupam no Nordeste*. Brasil de Fato, 9 Ago.2022, Recife, 2022. Disponível em:

<<https://www.brasildefato.com.br/2022/08/09/parques-eolicos-produzem-energia-limpa-mas-impactos-sociais-preocupam-no-nordeste>>. Acesso em 7 Jun. 2024

ROSSI, R. C.; SILVA, S. A. *O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19*. Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica 18 | 2020 ANO IX, número 18. Disponível em:

<<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/13776>>. Acesso em: 03 Jan. 2025

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, M. *Espaço e método*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, N. A. *A questão nordestina na formação econômico-social brasileira: reflexões sobre o Estado, as lutas de classes e o desenvolvimento desigual*. 2021. 410 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Disponível em:

<<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/32898>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

SENRA, R. ‘Muro já’: separatistas aplaudem falas de Zema sobre frente Sul-Sudeste. BBC News Brasil. 7 ago. 2023. Disponível em:

<<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cx8yv1rq8vxo#:~:text=suas%20redes%20sociais,-,%22A%20uni%C3%A3o%20do%20Sul%20e%20Sudeste%20jamais%20ser%C3%A1%20pra%20diminuir,t%C3%A1%20no%20trabalho%20em%20uni%C3%A3o.%22>>. Acesso em 15 Jun. 2024

SILVEIRA, R. M. G. *O regionalismo nordestino: existência e consciência da desigualdade regional*. São Paulo: ed. Moderna, 1984.

SOUZA, M. L. *Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-Espacial*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

STANGA, I. *Bolsonaro chama Nordeste de 'a pior região em todos os aspectos'*. Política, Correio Braziliense, 2024. Disponível em: <<https://www.correio braziliense.com.br/politica/2024/07/6909925-bolsonaro-chama-nordeste-de-a-pior-regiao-em-todos-os-aspectos.html>>. Acesso em 10 set. 2024

TCE APONTA PREJUÍZO DE 13,7 MILHÕES PARA GOVERNO DE PE EM COMPRA DE RESPIRADORES FEITA PELO CONSÓRCIO NORDESTE. *G1 PE*, 12 jun. 2020, Recife (PE). Disponível em:

<<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/06/12/tce-aponta-prejuizo-de-137-milhoes-para-governo-de-pe-em-compra-de-respiradores-feita-pelo-consorcio-nordeste.ghtml>>. Acesso em 18 jun.2024

TCE-PB INSTAURA PROCEDIMENTO PARA APURAR COMPRA DE RESPIRADORES FEITA PELA SECRETARIA DE SAÚDE DA PARAÍBA. *G1 PB*, 05 jun. 2020, João Pessoa (PB). Disponível em:

<<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2020/06/05/tce-pb-instaura-procedimento-para-apurar-compra-de-respiradores-feita-pela-secretaria-de-saude-da-paraiba.ghtml>>. Acesso em 18 jun.2024

TEIXEIRA, L. B. *Bolsonaro cometerá crime se condicionar repasses para o Nordeste a apoio*. Universo Online - UOL, São Paulo, 6 ago. 2019. Política, n.p. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/08/06/bolsonaro-cometera-crime-se-condicionar-repasses-para-o-nordeste-a-apoio.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

TORRES, J. C. O. *A formação do federalismo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. 334 p. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36279>>. Acesso em: 1 set. 2020.

VAINER, C. *Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In: ARANTES, O; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

VIEIRA, A. *Decisão do STF sobre isolamento de estados e municípios repercute no Senado*. Senado Notícias, Brasília, n.p., 16 abr. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/16/decisao-do-stf-sobre-isolamento-de-estados-e-municipios-repercute-no-senado>>. Acesso em: 12 abr. 2022.

WITTE, C. T. *Os judeus na história de Portugal e Brasil*. Canal Paulo Rezzutti. 05 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=CPdNMbN0Wi4>>. Acesso em: 01 maio 2023.

Z Aidan Filho, M. *O fim do Nordeste & outros mitos*. Coleção questões da nossa época, v.82, São Paulo, 2001.

200 ANOS: 1808 – 2008: *da Corte à Corte*: o Rio de Janeiro, o STF e mais quatro instituições que reinventaram o Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 2008. 156 p.

APÊNDICE A – Referências disponíveis na página eletrônica do Senado Federal em que pronunciamentos, discursos, notícias, diários, requerimentos, matérias e legislação mencionam o termo “Consórcio Nordeste”, durante o período 2019 a 10 de março de 2024

Notícias e matérias

https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/28/consorcio-nordeste-busca-investimentos-europeus-na-regiao-informa-jean-paul
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/22/cdr-analisa-criacao-de-frente-parlamentar-pela-energia-eletrica-na-regiao-norte
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/02/girao-acompanha-suposta-fraude-em-compra-de-respiradores-pelo-consorcio-nordeste
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/03/styvenson-cobra-explicacoes-sobre-compra-de-respiradores-no-nordeste
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/04/covid-19-comissao-mista-faz-reuniao-na-terca-para-discutir-dados-atualizados
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/10/em-razao-de-luto-oficial-comissao-cancela-audiencia-desta-terca-feira
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/01/girao-defende-apuracao-de-supostas-irregularidades-em-compras-do-consorcio-nordeste
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/19/girao-quer-saida-de-carlos-gabas-da-direcao-do-consorcio-nordeste
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/13/girao-defende-saida-do-governo-do-ceara-do-consorcio-nordeste
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/16/cpi-foge-do-combate-a-corrupcao-ao-rejeitar-convocacao-de-gabas-diz-girao
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/16/com-rejeicao-de-gabas-cpi-aprova-quebra-de-sigilos-convocacoes-e-informacoes
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/09/debate-sobre-consorcios-publicos-levara-dois-governadores-a-cdr
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/27/eduardo-girao-critica-agressividade-do-comando-da-cpi-da-pandemia
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/13/governadores-e-senadores-defendem-atuacao-dos-consorcios-intermunicipais-e-interestaduais
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/22/eduardo-girao-critica-parcialidade-da-cpi-da-pandemia
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/10/cpi-da-pandemia-convoca-wagner-rosario-ministro-da-cgu
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/30/cpi-completa-60-dias-e

nao-investigou-corrupcao-em-estados-e-municipios-diz-girao
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/23/cpi-governistas-apontam-blindagem-a-estados-e-criticam-tentativa-de-prorrogar-trabalhos
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/07/senadores-cobram-da-anvisa-explicacoes-sobre-nao-aprovacao-da-sputnik-v
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/07/girao-pede-convocacao-pela-cpi-de-envolvidos-na-compra-de-respiradores
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/30/cpi-inicia-investigacao-sobre-corrupcao-com-depoimento-de-dono-da-precisa
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/25/especialistas-defendem-preservacao-do-cerrado-aliada-a-agricultura-sustentavel
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/08/na-reta-final-cpi-ouve-queiroga-vota-relatorio-e-entrega-resultados-da-investigacao
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/30/cpi-aprova-convocacao-do-lider-do-governo-na-camara-ricardo-barros
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/29/cpi-aprova-100-pedidos-de-informacao-de-deslocamentos-de-bolsonaro-a-gastos-de-governos-estaduais
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/10/com-queda-de-internacoes-governadores-pedem-mais-vacina-na-comissao-da-covid
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/15/girao-critica-falta-de-resposta-da-pgr-a-pedidos-de-esclarecimentos-sobre-investigacoes
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/04/cdr-vai-fazer-audiencia-publica-sobre-protexao-do-cerrado
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/30/nelsinho-trad-pede-debate-sobre-carnaval-com-o-surgimento-de-variantes-do-coronavirus
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/21/protexao-do-cerrado-sera-tema-de-debate-na-cdr-nesta-segunda-feira
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/15/girao-diz-que-cpi-da-pandemia-atua-como-tribunal-da-inquisicao
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/25/eduardo-girao-defende-equilibrio-nos-trabalhos-da-cpi-da-pandemia
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/08/girao-afirma-que-cpi-revelou-verdadeiras-intencoes-com-prisao-de-roberto-dias
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/13/girao-cobra-definicao-de-data-para-depoimento-do-chefe-da-cgu-ministro-wagner-rosario
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/29/girao-acusa-cpi-da-pandemia-de-ignorar-desvios-de-verbas-federais-durante-a-pandemia
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/girao-critica-relatorio-de-renan-e-divulga-carta-de-repudio-a-conducao-da-cpi-da-pandemia

https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/29/girao-critica-ida-de-membros-da-cpi-da-pandemia-ao-rj-para-ouvir-witzel
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/02/senadores-debatem-realizacao-do-carnaval-em-2022
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/02/girao-pede-que-cpi-sobre-covid-19-tambem-investigue-estados-e-municipios
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/11/senadores-acreditam-que-cpi-ja-tem-elementos-para-indiciar-bolsonaro
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/07/cpi-da-pandemia-aprova-101-requerimentos-nesta-semana
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/03/governo-repassou-19-de-recursos-para-combate-a-pandemia-em-2021-diz-secretario-a-comissao
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/21/ministro-da-cgu-passa-a-investigado-apos-ataque-a-simone-tebet-na-cpi
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/15/randolfe-cita-maximiano-e-barros-como-primeiras-audiencias-da-cpi-em-agosto
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/26/cpi-convoca-nove-governadores-e-ex-governador-do-rj-wilson-witzel
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/26/apos-seis-meses-cpi-da-pandemia-e-encerrada-com-80-pedidos-de-indiciamento
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/29/cpi-da-pandemia-critica-deputado-do-amazonas-por-nao-indiciar-governador
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/03/cpi-da-pandemia-renan-e-randolfe-defendem-convocacao-de-braga-netto
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/26/cpi-aprova-convocacao-de-nomes-do-assessoramento-paralelo-no-governo-federal
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/05/cpi-pode-quebrar-sigilos-dos-deputados-ricardo-barros-e-luis-miranda
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/05/socio-de-empresa-de-logistica-nega-a-cpi-pagamento-de-propina-a-roberto-dias
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/04/27/girao-comemora-investigacao-da-compra-de-respiradores-do-consorcio-nordeste
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/25/debatedores-acreditam-que-marco-regulatorio-pode-revitalizar-a-caatinga
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/04/19/girao-pede-ao-stj-agilidade-em-processo-sobre-compra-de-respiradores
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/21/cma-debate-criacao-da-politica-de-desenvolvimento-sustentavel-da-caatinga
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/06/girao-afirma-que-nao

houve-demora-na-compra-de-vacinas-por-parte-do-governo
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/25/girao-critica-interferencia-direta-do-tse-no-processo-eleitoral
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/11/eduardo-girao-reitera-criticas-a-cpi-da-pandemia
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/06/girao-afirma-que-vacinas-para-covid-foram-fornecidas-de-fato-pelo-governo-federal
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/22/senado-vai-debater-projeto-que-altera-modelo-de-defesa-agropecuaria
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/23/girao-pede-diligencia-sobre-denuncias-de-desvio-de-recursos-por-estados-e-municipios
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/05/incentivo-a-geracao-de-energia-em-aterros-sanitarios-esta-na-pauta-da-cma
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/07/minas-nao-cultiva-a-cultura-da-exclusao-somos-um-so-pais-diz-pacheco
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/25/governadores-do-ne-pedem-para-ampliar-participacao-dos-estados-no-orcamento
https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/27/debatedores-pedem-seguranca-juridica-e-combate-a-sonegacao-com-a-reforma-tributaria

Pronunciamentos

https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/456328
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/456417
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/462237
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/472102
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/484590
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/484457
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/484259
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/484223
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/484402
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/484782
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/475816
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/483640
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/481242
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/484502

https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/482918
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/486342
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/483076
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/481241
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/475773
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/485724
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/484630
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/483824
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/482877
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/486096
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/490070
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/490233
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/489203
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/493874
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/491472
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/490181
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/494050
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/491186
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/490787
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/489970
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/495112
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/499359
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/499490
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/500093
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/496212
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/500082
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/502426
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/497481
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/495926
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/481022
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-

/p/pronunciamento/480880
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/480877
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/480351
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/468268
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/468168
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/480067
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/480996

Requerimentos

https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159006
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159974
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159717
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155790
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159319
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159296
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160174
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159135
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159345
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159114
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159091
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148071
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148070
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146310
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146303
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135858
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139820
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140500
https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145231

Matérias sobre a reforma tributária

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-45-2019>

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-110-2019>

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-46-2022>

ANEXO A – Discurso do senador Jean-Paul Prates sobre o Consórcio Nordeste durante a 21ª Sessão Conjunta no Congresso Nacional em 07/10/2021

Exposição sobre a atuação do Consórcio Nordeste para desenvolvimento e defesa dos estados nordestinos, com destaque para os esforços desempenhados no combate à pandemia da covid-19.

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN. Para discursar. Sem revisão do orador.) – Presidente, eu quero fazer um breve pronunciamento aqui para encerrar esta sessão do Congresso, parabenizando a todos pelos resultados, porque, durante a sessão de ontem da CPI da pandemia, no meu Estado, o Rio Grande do Norte, Deputados aproveitaram para atacar o Consórcio Nordeste e o Governo do Estado do Rio Grande do Norte.

Houve muita alegação, mas nada de prova mostrada. Houve até Deputado que usou o tempo para fazer defesa do Governo Federal, bravatas, como é comum aos bolsonaristas ultimamente. Falam em indícios de crime e em processos sigilosos, em culpa, mas nada demonstrado, e não mostram nada. Tudo é sigiloso, tudo é secreto.

Sobre o consórcio especificamente, o ataque tem sido comum também nesta Casa. Falam que o Consórcio Nordeste nunca serviu para nada. Pois bem, eu vou aqui listar algumas ações que vão além do enfrentamento ao covid-19, e também com ele.

Em 2019, o consórcio organizou compra de medicamentos de baixa complexidade para os nove Estados nordestinos. Essa ação propiciou uma poupança de R\$48 milhões à disposição dos Estados.

Ainda em 2019, o consórcio organizou uma estratégia de aproximação dos Governadores dos nove Estados com países como a França, a Itália e a Alemanha, numa primeira fase, para atração de investimentos. O consórcio apresentou o Nordeste a investidores, enquanto o Presidente desmarcava com o Chanceler francês para ir cortar o cabelo. O Parlamento francês parou para receber os Governadores, e vários investidores fizeram contatos com os gestores dos nove Estados,...

(Soa a campainha.)

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) – ... gerando investimentos na região.

Em 2020, o consórcio acionou o STF por discriminação do Governo Federal com o Nordeste nos benefícios do Bolsa Família, pedindo para zerar a fila do programa. E conseguiu decisão do Supremo para que fossem adotados critérios equânimes na seleção dos beneficiários, isso porque o Presidente estava concedendo menos benefícios aos nordestinos.

Hoje, inclusive, essa realidade voltou a aparecer. Quatro em cada dez pessoas na fila de espera do Bolsa Família vivem no Nordeste. São 844.372 nordestinos e nordestinas querendo receber o benefício. E o consórcio voltou a cobrar que a fila seja zerada, como deve ser.

Então, para que serve o Consórcio Nordeste?

(Soa a campanha.)

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) – Para evitar que o povo morra de fome na nossa região.

O consórcio também tem ajudado a organizar a agricultura familiar, criando a Câmara Temática da Agricultura Familiar, que reúne secretários e outros gestores e gestoras para pensarem no setor conjuntamente no Nordeste. Através desta articulação, o Siraf (Sistema de Informação Regional da Agricultura Familiar), feito a partir da iniciativa do Rio Grande do Norte, da nossa Uern (Universidade Estadual do Rio Grande do Norte), foi expandido para o resto do Nordeste. Hoje, dezenas de milhares de agricultores familiares estão cadastrados nesse sistema, que servirá como uma espécie de marketplace, um lugar de mercado da agricultura familiar.

Entre outras ações, a Câmara de Agricultura Familiar do Consórcio organizou, em conjunto com Gilberto Gil e a ASA (Articulação do Semiárido), a campanha Tenho Sede, para captar recursos para o Programa Um Milhão de Cisternas, buscando combater os efeitos da seca.

O consórcio também atua no combate aos crimes ambientais, como no caso do vazamento de óleo das praias nordestinas. O consórcio criou uma central de crise, naquela época, entre os nove Estados e acompanhava, diariamente, os efeitos do desastre em cada praia. Ajudou os Estados a organizarem o tratamento e a destinação correta do óleo, a ampararem as famílias de pescadores e outros trabalhadores que ficaram sem trabalho. Enquanto isso, o Governo Federal

abandonou os Governadores, os Prefeitos e os nordestinos e até hoje não disse quem é o culpado pelo derramamento do óleo.

E, Presidente, essa situação é complicada, porque revelar a origem do vazamento implica em pedir a indenização e, portanto, em pagar ou reembolsar os Estados e Municípios pelo que eles gastaram nessa época de descuido com aquela tragédia.

O Consórcio Nordeste criou ainda o Comitê Científico da Pandemia...

(Soa a campanha.)

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) – ... que ajudou diretamente no enfrentamento à covid. Não à toa, a Região Nordeste teve a menor média de mortos pelo coronavírus por 100 mil habitantes do Brasil. A média nordestina é inferior, inclusive, à média nacional. O comitê orientou quanto às medidas sanitárias, sobre a necessidade de compra de vacinas, apostando na ciência, sem desprezar a retomada da economia. Enquanto isso, o Governo Federal dizia que o vírus era uma gripezinha. Era essa mesma época, já no início.

O Comitê Científico foi também o primeiro a precisar os números do covid em todo o País, coisa que o Governo não faz até hoje, já que é um Consórcio de Veículos de Imprensa que realiza o trabalho, evidenciando a incapacidade da gestão deste Governo. Nem sequer os números oficiais nós temos! Talvez sejamos o único país que passa por isso.

O Consórcio Nordeste criou também o Programa Nordeste Acolhe. O projeto promove a agilização da adoção de órfãos covid, organiza o pagamento de auxílio pelos Governos estaduais a essas crianças cujos pais e mães morreram, vítimas da doença, cuidando das crianças e do seu futuro. Enquanto isso, o Governo negocia e atrasa o pagamento de auxílio às vítimas da pandemia. O consórcio organiza os governos nordestinos para articular pactos e ações conjuntas através das câmaras temáticas. São 14 Câmaras Temáticas atualmente, contando com os Secretários das pastas, que discutem ações conjuntas e integração de ferramentas e de posturas quanto a meio ambiente, assistência social, educação, energias, arranjos público-privados, segurança pública, saúde, gestão pública, saneamento, entre outros setores, gerando desenvolvimento sustentável e modernizando a gestão pública.

(Soa a campanha.)

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) – Por meio do consórcio, os Estados se articularam no esforço para trazer vacinas contra a covid-19. A Sputnik V, inclusive, foi barrada por uma tecnicidade da Anvisa, mas isso ainda será revertido. E é importante lembrar que os Governadores só foram atrás de vacinas porque o Governo Federal demorou a comprar os imunizantes e ainda quis colocar um dólar de propina para a aquisição, como mostramos na CPI da covid aqui no Senado.

O consórcio lançou uma plataforma de investimentos que trabalha em rede com investidores privados, bancos, instituições públicas, organismos multilaterais de financiamento. Até o final do ano, a atração de recursos pode ajudar a disponibilizar para os Estados em torno de R\$2 bilhões. A plataforma inovará, lançando o Fundo da Agricultura Familiar e o FAN (Fundo Ambiental do Nordeste), que vai fazer a monetização de ativos ambientais. Enquanto isso, Bolsonaro está atrasando repasses de garantias soberanas e a liberação das operações de crédito para os Estados do Nordeste.

(Soa a campanha.)

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) – O Consórcio Nordeste estabeleceu a Articulação do Semiárido e, como eu já disse, com o cantor e compositor Gilberto Gil, a campanha Tenho Sede e o Programa 1 Milhão de Cisternas, que visa doações para a construção de cisternas para mais de 350 mil famílias ainda sem acesso a água de beber no Semiárido brasileiro.

O consórcio lançou o Fundo de Gestores Estaduais do Nordeste e a eleição da sua diretoria, que já deu início à construção de uma Agenda Nordestina de Políticas Públicas da Juventude.

O Consórcio Nordeste promoveu a atração de investimentos por meio da criação da Câmara Temática de Comunicação do Nordeste, composta pelos Secretários de Comunicação de cada Estado, trabalhando de forma integrada para fazer com que cada Estado da região tenha mais visibilidade nacional e internacional.

O Consórcio Nordeste, finalmente, promoveu a implantação de um sistema eletrônico denominado Monitora Covid-19, com o objetivo de prover informações aos usuários de saúde, criar canal de comunicação ágil entre os serviços...

(Interrupção do som.)

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) – Só o final.

... comunicação ágil entre os serviços de saúde e os usuários, permitir a coleta de informação sobre o estado clínico dos cidadãos, capacitar recursos humanos, absorver e transferir tecnologia para o SUS e permitir a adequada alimentação do Registro Eletrônico de Saúde.

O Consórcio Nordeste proporcionou articulação para a uniformização das alíquotas do ICMS incidentes sobre os bens adquiridos internacionalmente, viabilizando o ganho de escala na realização de compras conjuntas.

E, por fim, os números que o Consórcio Nordeste promoveu de declínio da evolução da pandemia nos Estados do Nordeste, no período de 6 de março de 2021 a 21 de agosto de 2021, são impressionantes e superam todos os demais Estados e regiões do Brasil.

Portanto, em tempos em que há denúncias da própria CGU de mais de 4 mil respiradores sem comprovação de entrega, em nível federal, ao Ministério da Saúde, devemos colocar todas as instâncias de investigação nos seus devidos limites técnicos, jurídicos e institucionais. A CPI do Senado fez isso.

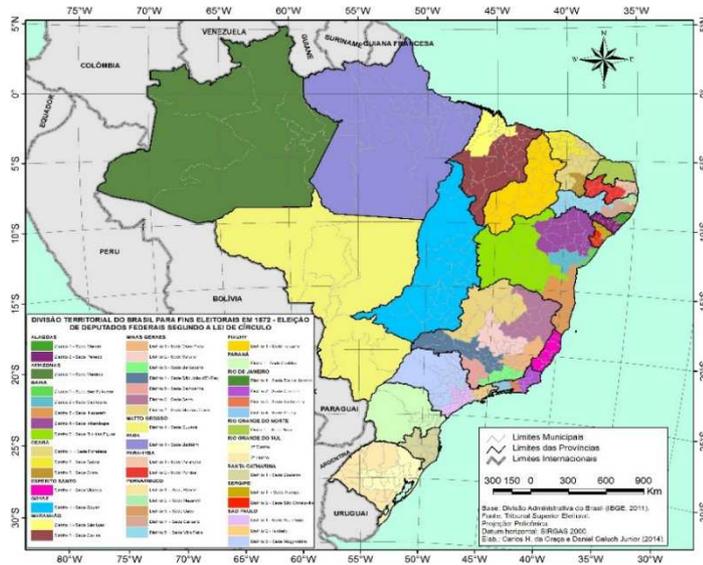
Ninguém, obviamente, é contra investigação, combate à prevaricação, combate à corrupção. Já se viu o efeito, no entanto, da perseguição, da politização e do uso das instâncias equivocadas e a extrapolação dos limites.

Portanto, aqui faço esse reconhecimento às realizações concretas do Consórcio Nordeste para repor a verdade e deixá-los refletir como é importante essa ferramenta, esse instrumento inovador de união de esforços por todos os governos da nossa região.

Obrigado, Presidente.

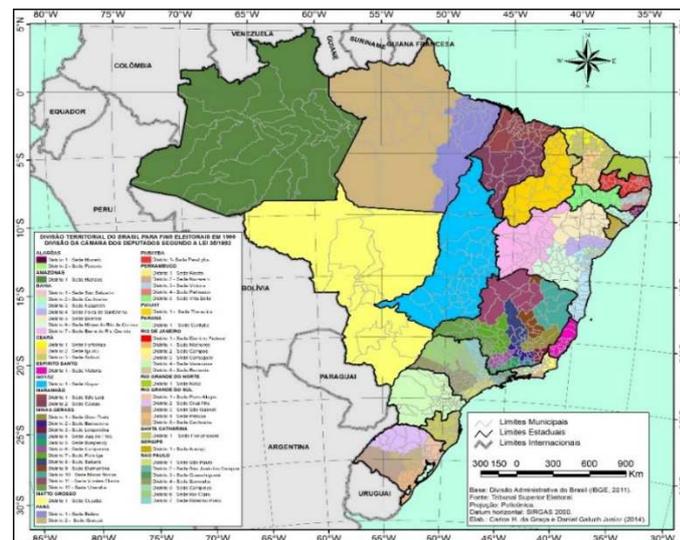
ANEXO B: Figura 6 - Divisão territorial do Brasil para fins eleitorais em 1872 (Brasil Império); Figura 7 - Divisão territorial do Brasil para fins eleitorais em 1900 (Brasil República)

Figura 6



Fonte: GRAÇA, C. H.; GALUCH JÚNIOR, D., 2014.

Figura 7



Fonte: GRAÇA, C. H.; GALUCH JÚNIOR, D., 2014.