



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP**



**CARLOS ALBERTO DE SOUSA RIBEIRO FILHO**

**COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO: O  
CASO DO CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO NORDESTE – CIDSNE (CONSÓRCIO NORDESTE)**

**TERESINA**

**2023**

CARLOS ALBERTO DE SOUSA RIBEIRO FILHO

**COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO: O  
CASO DO CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO NORDESTE – CIDSNE (CONSÓRCIO NORDESTE)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Humanas e Letras, da Universidade Federal do Piauí, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas.

**TERESINA**

**2023**

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Divisão de Representação da Informação

R484c Ribeiro Filho, Carlos Alberto de Sousa.  
Cooperação intergovernamental no federalismo brasileiro : o caso do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – CIDSNE (Consórcio Nordeste) / Carlos Alberto de Sousa Ribeiro Filho. -- 2023.  
90 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Teresina, 2023.

“Orientador: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas”.

1. Federalismo. 2. Consórcio Nordeste. 3. Desenvolvimento.  
I. Freitas, Vítor Eduardo Veras de Sandes. II. Título.

CDD 351

Bibliotecária: Francisca das Chagas Dias Leite – CRB3/1004

CARLOS ALBERTO DE SOUSA RIBEIRO FILHO

**COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO: O  
CASO DO CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO NORDESTE – CIDSNE (CONSÓRCIO NORDESTE)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientador(a): Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas.

Aprovada em 28 de fevereiro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
 VITOR EDUARDO VERAS DE SANDES FREITA  
Data: 02/03/2023 10:43:16-0300  
Verifique em <https://verificador.itl.br>

---

Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas (UFPI)  
Orientador

Documento assinado digitalmente  
 MONIQUE DE MENEZES URRA  
Data: 03/03/2023 19:55:08-0300  
Verifique em <https://verificador.itl.br>

---

Profa. Dra. Monique de Menezes Urna (UFPI)  
Examinadora Interna

Documento assinado digitalmente  
 LUCIANA DA CONCEICAO FARIAS SANTANA  
Data: 03/03/2023 19:44:52-0300  
Verifique em <https://verificador.itl.br>

---

Profa. Dra. Luciana da Conceição Farias Santana (UFAL)  
Examinadora Externa à Instituição

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, ao nosso senhor Deus, pelo dom da vida, pela saúde e por estar sempre comigo, por me conceder sabedoria e guiar meus passos hoje e sempre.

A toda a minha família, que, durante toda a minha caminhada, esteve sempre auxiliando-me e incentivando-me na busca da realização dos meus sonhos, e por terem apoiado minhas decisões e escolhas, agradeço à minha mãe Maria das Graças Moura Santos, ao meu pai Carlos Ribeiro, ao meu irmão Renato Ribeiro, e em especial ao meu irmão Rhubens Ribeiro pelo seu incentivo e auxílio durante todo o curso. Agradeço ainda ao meu filho Carlos Ribeiro Neto pelos momentos de felicidade, e por sua admiração e respeito. À Fabiana Ribeiro – minha esposa – que esteve ao meu lado em todos os momentos de minha trajetória profissional e acadêmica, apoiando minhas escolhas com incentivo, atenção, carinho, respeito, amor e colaboração, sem os quais eu não teria suportado todo esse caminho.

Aos amigos que torceram por mim, em especial aos meus primos e cunhadas, obrigado pela força.

Ao meu orientador, professor doutor Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas, por sua contribuição acadêmica, atenção e paciência para acompanhar meu trabalho todos esses anos de mestrado, mesmo em um período muito complicado para mim.

Aos professores do mestrado em Gestão Pública pelos ensinamentos.

A todos os colegas de turma do mestrado em Gestão Pública, pelo apoio e amizade nessa jornada. Em especial ao Francisco Gabriel por tantas conversas de incentivo em momentos difíceis, e à Jenna Lemos parceira de artigos e trabalhos em diversas disciplinas.

Às professoras Monique Menezes e Luciana Santana, por gentilmente aceitarem participar da banca examinadora e por suas valiosas contribuições.

Ao Instituto Federal do Piauí - IFPI, especialmente aos amigos do Departamento de Licitações da Reitoria: Antônio Luís, Gustavo Nery, Ailyson Kaique, Hudson de Sousa, e aos professores Alan Ribeiro e Danilo Alves.

À Universidade Federal do Piauí - UFPI, em especial, ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP, pela iniciativa de oferecer esse importante Mestrado à comunidade.

“Não há solução individual para problemas coletivos.”

***Fernanda Feil***

## RESUMO

Este estudo tem por interesse o Consórcio Nordeste, sua relevância para o desenvolvimento regional. Assim, define como objetivo principal analisar as contribuições do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – CIDSNE para desenvolvimento regional do Nordeste. Para cumprir o objetivo desta pesquisa adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental, com base em autores que debateram a respeito do federalismo e dos consórcios públicos, assim como especificamente acerca do Consórcio do Nordeste, bem como como Atas das reuniões da Assembleia Geral do Consórcio do Nordeste, Portarias e Resoluções do referido consórcio, Estatuto e outros documentos que se mostraram pertinentes. Os resultados da pesquisa indicam que Consórcio do Nordeste fundado em 2019, tem várias frentes de atuação para o desenvolvimento dos nove estados consorciados, mas que a pandemia do coronavírus em 2020 acabou fazendo com que este tivesse que tomar iniciativas de emergência para mitigar os efeitos da crise provocada pelo coronavírus, passado este momento inicial o consórcio veio a atuar para o desenvolvimento econômico da região, através de parcerias e busca de apoio no mercado internacional, com programas de proteção à criança e ao adolescente educação financeira para os agricultores familiares pescadores do Nordeste.

**Palavras-chave:** Federalismo. Consórcio Nordeste. Desenvolvimento.

## RESUMEN

Este estudio es de interés para el Consorcio del Noreste, su relevancia para el desarrollo regional. Así, define como objetivo principal analizar los aportes del Consorcio Interestatal para el Desarrollo Sostenible del Nordeste - CIDSNE para el desarrollo regional del Nordeste. Para cumplir con el objetivo de esta investigación, se adoptó como metodología la investigación bibliográfica y documental, contactando a autores que discutieron el federalismo y los consorcios públicos, así como específicamente sobre el Consorcio del Noreste, así como las actas de las reuniones de la Asamblea General del Consorcio del Noreste, Ordenanzas y Resoluciones de dicho consorcio, estatutos y otros documentos que hayan resultado pertinentes. Los resultados de la investigación indican que el Consorcio del Nordeste fundado en 2019, cuenta con varios frentes para el desarrollo de los nueve estados de cultivos intercalados, pero que la pandemia en 2020 terminó teniendo que tomar iniciativas de emergencia para mitigar los efectos de la crisis provocada por el coronavirus, luego de este momento inicial el consorcio vino a actuar por el desarrollo económico de la región, a través de alianzas y búsqueda de apoyo en el mercado internacional, con programas para proteger la educación financiera de niños, niñas y adolescentes para agricultores familiares pescadores en el noreste.

**Palabras clave:** Federalismo. Consorcio del Noreste. Desarrollo.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ênfases teóricas sobre Consórcios Públicos no Brasil.....	33
Figura 2 – Semiárido nordestino.....	37
Figura 3 - Região Nordeste.....	39

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sintetiza os aspectos metodológicos.....	57
Quadro 2 – Protocolo de Pesquisa.....	58
Quadro 3 - Objetivos e finalidades do Consórcio do Nordeste.....	60
Quadro 4 – Ferramentas de gestão do Consórcio do Nordeste.....	64
Quadro 5 – Políticas públicas e pactos no âmbito do Consórcio do Nordeste.....	67
Quadro 6 – Resultados e desenvolvimento da região Nordeste.....	73

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIDSNE - Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste

C4NE - Comitê Científico de Combate ao Coronavírus

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

IBGE -

LCP - Lei dos Consórcios Públicos

Sudene - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

PIB – Produto Interno Bruto

MA -Maranhão

PI -Piauí

CE – Ceará

RN - Rio Grande do Norte

PB - Paraíba

PE - Pernambuco

AL - Alagoas

SE- Sergipe

BA - Bahia

SCO - Sociedade Civil Organizada

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

PRDNE - Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste

PAS - Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste

NIT - Núcleo de Inovação Tecnológica

ICT - Instituições de Ciência e Tecnologia

CVM - Comissão de Valores Imobiliários.

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 Cooperação no Federalismo Brasileiro.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2 Consórcio Público: Instrumento de Cooperação Intergovernamental.....</b>	<b>28</b>
<b>2.3 O Nordeste, sub-região e Estados em perspectiva histórica e condições atuais.....</b>	<b>35</b>
<b>2.4 Consórcio Nordeste, políticas públicas e possibilidades de desenvolvimento regional.....</b>	<b>45</b>
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>55</b>
<b>4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>59</b>
<b>4.1 Objetivos e finalidades.....</b>	<b>60</b>
<b>4.2 Ferramentas de gestão.....</b>	<b>63</b>
<b>4.3 Políticas públicas, pactos.....</b>	<b>67</b>
<b>4.4 Resultados e desenvolvimento da região Nordeste.....</b>	<b>72</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>78</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>82</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A organização política e territorial do poder é uma das questões mais relevantes para o funcionamento dos Estados contemporâneos, sendo impactada pela forma de estado escolhida e seus decorrentes arranjos intergovernamentais. Ainda submetida ao poder centralizado e a política de interesses, a atuação da Administração Pública brasileira, particularmente em domínios regionais e locais, resulta em ineficiências na gestão e baixa correspondência às expectativas da sociedade (ABRUCIO; SANO, 2013). O ambiente formado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a redemocratização do país e poder descentralizado, demandou do Estado buscar formas de relacionamento entre os entes federativos e, também com a sociedade civil (HENRICHS; MEZA, 2017).

Mesmo com senso de identidade frente às diferenças, as federações necessitam de estruturas institucionais que garantam direitos dos entes nas relações interfederativas, e do processo em si de relação intergovernamental, que transbordem critérios formais, mas especificamente como os níveis governamentais interagem, sendo essencialmente duas formas de relacionamento interfederativo: a cooperação e a competição (ABRUCIO; SANO, 2013).

Assim, o equilíbrio dessas duas formas que embasam as relações intergovernamentais é o que se deve buscar para a federação, pois o sucesso e estabilidade dessas relações vai depender do modo como os entes federativos se relacionam. Nessas conexões de interdependência, os níveis de governo devem aprimorar a perspectiva da cooperação e negociação de parcerias políticas, transpondo seguir apenas as competências constitucionais (HENRICHS, 2015). Em qualquer país federativo deve ser elementar o empenho para criar possíveis consensos mediante a diversidade nacional e realizar a cooperação entre os níveis de governo (ABRUCIO; SYDOW, 2018).

No Brasil a ampla realização da democratização das relações intergovernamentais é de difícil implementação, e mesmo com uma estrutura federativa ampliada pela Constituição Federal de 1988 incluindo os municípios como entes autônomos, o período histórico foi de imposição da globalização dos mercados. Mesmo com um federalismo em que se acreditava mais firmado, atender pressões da ordem internacional prevaleceram em relação às demandas da população brasileira. A partir de 2005, os governos subnacionais percebem um instrumento de cooperação potencial que são os consórcios públicos, estes com a possibilidade ampliar a capacidade de execução de políticas públicas com integração regional para o desenvolvimento (MACEDO; PEQUENO, 2020).

Mesmo os consórcios já sendo utilizados desde 1960, a sua institucionalização aconteceu com a Emenda Constitucional nº 19 de 1988, especificamente no artigo 241 da Constituição Federal (CUNHA, 2004). A regulamentação desse artigo veio em 2005 com a Lei nº 11.107, e desta por meio do Decreto nº 6.017/2007, (BRASIL, 2005, 2007) fortalecendo e incentivando a adoção dos consórcios públicos em diversas áreas das políticas públicas. O consorciamento público deve ser considerado parte de uma agenda para políticas de desenvolvimento regional, sendo instrumento de muita eficácia para planejamento e desenvolvimento de uma região, mas criado respeitando a realidade de cada territorialidade participante (PRATES, 2010).

Além da legislação, a literatura nacional que analisa os consórcios públicos destaca como benefícios a economia de escala, ampliação da prestação de serviços, compartilhamento de recursos, melhor equilíbrio financeiro, dentre outros. Um ponto fundamental é a presença de interesses comuns para uma agenda cooperativa de arranjos institucionais firmados na gestão pública integrada e compartilhada. Os consórcios públicos possibilitam ganhos administrativos e econômicos. Um segundo conjunto de fatores ressaltado pela literatura é que nas decisões tomadas pela gestão dos consórcios seriam considerados os interesses dos atores políticos envolvidos (entes e sociedade) por meio de instrumentos de controle social (GRIN; ABRUCIO, 2019).

Mesmo com avanços ainda há problemas dificultando a relação entre os níveis de governo no Brasil, contribuindo a isso tem-se que a cooperação por meio de políticas públicas avançaram mais do que os mecanismos de associação territorial. A cooperação intergovernamental no país deve ser aprimorada, o que necessita de mudança nos estímulos institucionais dentro do federalismo (ABRUCIO; SYDOW, 2018). Uma boa colaboração pode ajudar na compreensão dos processos decisórios em países federativos, no que diz respeito às relações intergovernamentais e o dilema ação coletiva (STEIN; TURKEWITSCH, 2010).

A cooperação intergovernamental é importante na gestão de atividades variadas que se desagregam territorialmente pois estimula entes, empresas e sociedade civil organizada, tendo consequências sobre ativismo político, renda per capita, mercado de trabalho e indicadores sociais e ambientais. O consórcio público relaciona diferentes modos de cooperação entre atores próximos regionalmente, contribuindo para a resolução de problemas coletivos. Os compromissos desse processo coordenam interesses entre atores econômicos, sociais, políticos e institucionais em um jogo de regras definidas viabilizando sua arbitragem,

permitindo a conciliação de interesses entre diferentes níveis, como local, regional e nacional, mediante ações dos diferentes atores no território (CLEMENTINO, 2019).

Dessa formalização consorcial aparecem os desafios de como será o financiamento, gestão compartilhada, processos, administração financeira e de pessoal, e quais serão as interferências dos aspectos políticos dentre outros imbróglis ligados à gestão. Os governos devem priorizar os interesses coletivos mesmo além dos limites territoriais dos entes subnacionais, e também o alinhamento político para garantia da sustentação do consórcio, facilitando a execução das políticas públicas, ampliando o diálogo entre os atores para o fortalecimento de uma identidade regional, e sendo o consórcio instrumento institucional com potencial para fomentar um planejamento estratégico regional (MORAIS, 2019; TELES, 2019; MACEDO; PEQUENO, 2020).

O primeiro consórcio público interestadual foi criado em 2008 pelos estados do Piauí, Maranhão e Ceará, na área do turismo, chamado de Rota das Emoções, visando projetos turísticos e formação de profissionais nessa área. Em 2009 foi criado o Consórcio Interestadual de Saúde Pernambuco - Bahia responsável pela gestão do Hospital de Urgências de Petrolina. Os governos dos estados de Alagoas e Sergipe, em 2008, criaram grupos de trabalho para produção de um plano de desenvolvimento sustentável da região do Baixo do São Francisco (ABRUCIO; SANO, 2013).

O avanço da formação dos consórcios públicos no Nordeste se deu no final dos anos 1990, quando o governo federal fomentava políticas públicas (saúde, resíduos sólidos, saneamento básico e meio ambiente), o que contribuiu para que 47,9% dos seus municípios atuem em ações consorciadas. Os consórcios públicos, atualmente, fazem parte dos debates envolvendo a agenda dos governos, dos partidos políticos, dos técnicos e dos pesquisadores. Um exemplo é a concepção do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – CIDSNE (Consórcio Nordeste) em 14 de março de 2019. Todos os estados da região, desde aquele momento, parecem trabalhar para o desenvolvimento regional, aperfeiçoamento dos serviços públicos, e à garantia dos direitos à saúde através do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus – C4NE (MACEDO; PEQUENO, 2020).

O Consórcio Nordeste é um arranjo institucional que permite a cooperação horizontal interestadual, sendo vantajoso na elaboração e execução de políticas públicas em um país como o Brasil, de proporções continentais. O Consórcio tem se evidenciado como uma relevante instituição política. Possui uma estrutura enxuta, sendo que a estrutura administrativa e jurídica que auxilia o mesmo é a do estado, do presidente do Consórcio e que cada projeto proposto é liderado por um governo que disponibiliza os meios administrativos e

técnicos para elaborar e sugerir a agenda aos outros (FERNANDEZ; PINTO, 2020; PEREZ; SANTANA, 2020).

As relações interestaduais ainda são tema inicial no federalismo brasileiro. Essa oposição ao longo do tempo entre descentralização da autonomia e centralismo hierárquico prejudicou a criação de formas de cooperação interestadual. Ainda assim, a redemocratização contribuiu para o relacionamento intergovernamental apresentando um melhor equilíbrio entre interdependência e autonomia dos níveis de governo (ABRUCIO; SANO, 2011).

A prática brasileira com consórcios públicos para a resolução de problemas comuns, em um país de organização federativa singular como o Brasil, tem sido difícil. O Consórcio Nordeste é algo novo, pois está baseado em relações intergovernamentais horizontais entre estados, sendo o primeiro desse tipo, no Brasil (CLEMENTINO, 2019; COSTA et al., 2019; CLEMENTINO et al., 2020; PESSOA; TEIXEIRA; CLEMENTINO, 2020).

Esse trabalho traz um debate sobre consórcios públicos, sendo que, embora haja estudos sobre a temática, ficou um tanto encolhido após a euforia inicial da legislação regulatória (Lei nº 11.107/2005), aqui se reforça a importância desse arranjo institucional para a federação brasileira e entes participantes. Atualmente os consórcios públicos horizontais, em particular o interestadual, fazem parte dos debates envolvendo a agenda dos acadêmicos, dos governos, dos técnicos, dos órgãos de pesquisa e dos partidos políticos. Essa situação se evidencia, por exemplo, com a criação e atuação do Consórcio Nordeste.

O modelo de federalismo vigente no Brasil necessita de aprimoramento para ser mais condizente como os ditames constitucionais, porque é necessário maior distribuição do poder do Estado dentre os vários entes que estão no determinado território, considerando as especificidades de cada região. A solidificação de um federalismo particularmente brasileiro, que considere as diferenças regionais ainda é um desafio, visto as assimetrias neste país de extensão continental. É necessário aprimorar os mecanismos mediadores dos conflitos intergovernamentais, instrumentos institucionais como os consórcios públicos podem fortalecer as relações federativas, proporcionando um sistema de cooperação mais equilibrado entre os governos subnacionais (MACEDO; PEQUENO, 2020).

Uma relação interestadual mais profissional poderia diminuir a fragmentação que se ressalta grande parte do tempo. Mesmo existindo as diferenças horizontais, regionais inter e intrarregionais, elas poderiam ser equilibradas mediante a cooperação interestadual, e não apenas esperar por ações do Governo Federal (ABRUCIO; SANO, 2011). A articulação horizontal ainda é mais voltada para as relações entre governos locais, tanto na prática quanto em estudos acadêmicos, sendo minoritários os arranjos interestaduais neste debate. A carência

de estudos não abrange somente o nível vertical como cooperação estado-local, mas também faltam pesquisas sobre a ação dos governos estaduais nas mais variadas perspectivas (SILVA, 2020).

Com atenção para o desenvolvimento regional sustentável do nordeste brasileiro e na conjuntura política atual desfavorável aos interesses dessa região, seus governadores criaram o Consórcio Nordeste, objetivando o fortalecimento regional, desenvolvimento inclusivo e justo, e melhoria dos serviços públicos para o povo nordestino. Essa cooperação que resultou no Consórcio Nordeste foi relevante para que os estados nordestinos se consolidassem como atuantes na disputa federativa. A concepção de coordenação horizontal interestadual no Brasil e ainda para o combate a situações críticas, é uma novidade entre entes subnacionais, mas atentando criticamente sobre o potencial e limitações de experiências desse tipo. O Consórcio Nordeste passa do ineditismo ao protagonismo na atual crise sanitária (CLEMENTINO, 2019; CLEMENTINO et al., 2020; SANTANA et al., 2020).

Empiricamente, esse estudo se justifica ao tentar demonstrar os efeitos da cooperação interestadual nas relações federativas brasileiras, logo, contribui para entender a institucionalização e alguns resultados gerados pelos consórcios públicos, especificamente no caso do Consórcio Nordeste. Justifica-se também pela visão potencial de esclarecimento e promoção do conhecimento sobre criação e implantação do consórcio como mecanismo apto a promover respostas a problemas coletivos de modo técnico e eficaz.

Justifica-se ainda por ser o Consórcio Nordeste algo novo, um consórcio público interestadual, apoiado no caráter horizontal das relações intergovernamentais em que os únicos atores do consorciamento são os governos estaduais. O trabalho pretende auxiliar para que se conheça um arranjo de cooperação interestadual no federalismo brasileiro.

Destarte, este estudo tem relevância por buscar os resultados significativos do Consórcio Nordeste, como a congregação dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, promove o desenvolvimento sustentável. Acredita-se que esse Consórcio propicia informações, troca de experiências entre os Estados, compartilha boas práticas, fortalece as capacidades dos consorciados para fundir recursos, estabelecer parcerias e ampliar as redes colaborativas entre os Estados, de modo, que essa congregação tende a cooperar positivamente para desenvolver a região Nordeste (CLEMENTINO, 2020).

Em face do exposto, o presente trabalho pretende responder a seguinte questão: **quais ações têm sido empreendidas pelo Consórcio Nordeste para o desenvolvimento da região?**

Diante deste problema de pesquisa, o estudo define como **objetivo geral** analisar as contribuições do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – CIDSNE para desenvolvimento regional do Nordeste. De modo **específico** o estudo procura descrever a conjuntura de surgimento e criação do Consórcio Nordeste; identificar as áreas de atuação do Consórcio Nordeste na região; e delinear o processo de gestão e funcionamento do Consórcio Nordeste.

Esta dissertação está organizada em cinco seções, iniciando por esta introdução onde foram apresentados a contextualização, justificativa e contribuições que demonstram o *gap* teórico, chegando na determinação do problema de pesquisa. Logo após foram descritos os Objetivos geral e específicos que conduzem o trabalho. A seção seguinte (segunda) trata do referencial teórico. São desenvolvidos os temas: Cooperação no Federalismo Brasileiro; Consórcio Público: Instrumento de Cooperação Intergovernamental, região Nordeste e Consórcio do Nordeste. A terceira seção aborda a metodologia e os procedimentos de pesquisa aplicados no estudo, processos metodológicos que este estudo seguirá, e o modelo teórico da pesquisa. São explanados, o delineamento da pesquisa, procedimentos de coleta de dados e a análise dos dados referentes ao caso do Consórcio Interestadual de desenvolvimento Sustentável do Nordeste – CIDSNE (Consórcio Nordeste). A última sessão apresenta os resultados da pesquisa, referentes as categorias temáticas de estudo em relação ao Consórcio do Nordeste, objetivos e finalidades, Ferramentas de gestão, Políticas públicas, pacto e resultados e desenvolvimento da região Nordeste. Por fim, apresentam-se as considerações finais do trabalho.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Cooperação no federalismo brasileiro

O curso histórico no Brasil durante o século XX foi delimitado por dois modelos federativos, ou prevaleceu uma forma mais dualista, ou a agregação foi realizada por um paradigma mais hierárquico. Assim, no início da República o modelo de federalismo estadualista enfraquecia os Estados e fazia perder sua autonomia, caminhando para uma centralização do poder, com a perda da autonomia do Estado com o Regime Militar, momento longo de Ditadura até que viesse a redemocratização do Brasil. Com a redemocratização vigente o federalismo brasileiro passa para um modelo mais aproximado do conceito essencial, isto é, arranjo de interdependência com autonomia. Agora em nova conjuntura, alguns procedimentos se afastam da oposição centralismo hierárquico em relação a autonomismo centrífugo que orientava as relações intergovernamentais (ABRUCIO; SANO, 2011).

O federalismo é um modo de ordenamento do Estado e de repartição de poder entre os entes federados. Ao mesmo tempo que se tem um governo com atribuições centralizadoras, existe concomitante uma fragmentação de poder entre os demais entes que constituem o Estado. A divisão de poder acontece por meio de delegação, e o poder político central é compartilhado entre as unidades federativas. O federalismo é uma convenção de forças, preservando a autonomia das unidades federadas, diminuindo a centralização do poder, mas possibilitando uma convergência central quando necessária a garantir políticas públicas prioritárias. A autonomia aparece como primordial ao conceito de federalismo, permitindo aos entes federativos o autogoverno, com poder nas esferas legal, política, financeira e administrativa (PINTO; MARTINS; OLIVEIRA, 2020).

As unidades federativas centrais e locais em parte interdependentes e autônomas, exige um processo contínuo de relações intergovernamentais para a produção de políticas públicas (JACCOUD, 2020). Em países de evidente diversidade política, econômica e social entre as regiões, é grande a força descentralizante, assim o federalismo se mostra uma boa forma de organização. As federações conseguem atenuar as dificuldades na implementação de políticas sociais com a mobilização pelo governo central de recursos e instrumentos de coordenação que delimitem o grau de autonomia dos entes subnacionais (PINTO; MARTINS; OLIVEIRA, 2020).

O federalismo é uma organização política territorial baseada na divisão de poder entre os entes federativos combinando dois fundamentos básicos que são a autonomia e a

colaboração, surgindo a forma cooperativa de federalismo (PINTO; MARTINS; OLIVEIRA, 2020). No Brasil, o retorno do federalismo não significou a busca por cooperação entre os entes subnacionais. Um dos obstáculos para uma maior cooperação e coordenação entre as unidades pode ser evidenciada pela forma de federalismo empreendido, que foi um federalismo compartimentalizado em que se constatava um modelo onde os entes passam a ser mais autárquicos e menos integrados, tanto no sentido horizontal quanto vertical (ABRUCIO e SANO, 2011).

A Constituição Federal de 1988 inicia a reavaliação do pacto federativo. Os constituintes tentaram balancear a federação, considerando a nova relação de forças surgida das eleições diretas e das conquistas dos governadores na ordem política, proibindo a União intervir nos tributos dos entes subnacionais e condicionar as transferências constitucionais de recursos, além do aumento na participação da receita tributária pelas unidades subnacionais. Ocorreu também a ampliação da oferta de direitos sociais, compensando a ausência do estado de bem-estar social, balanceando as relações federativas, e ressarcindo aos entes subnacionais os direitos e receitas tributárias tomados no governo militar (LOPREATO, 2020).

Mesmo com seu caráter programático e prescrevendo competências aos três entes federativos para realização de políticas públicas, a Constituição de 1988 não apresentou instituições ou mecanismos formais de relações intergovernamentais para guiar a cooperação intergovernamental, causando problemas de coordenação e desequilíbrio entre cooperação e competição nas relações federativas. Essa carência de mecanismos formais de colaboração não quer dizer inexistência de cooperação na realidade federativa brasileira (SOUZA, 2005; BEST, 2011).

O pacto federativo anterior foi alterado na redemocratização, passando mais autonomia política, financeira e administrativa para estados e municípios. Porém, essa descentralização foi compensada por políticas nacionais em favor da ampliação de políticas públicas e do enfrentamento à desigualdade. Ficando à União com importantes funções de coordenação federativa, por meio de normatização, incentivos e financiamento, remetendo a implementação aos entes subnacionais, tornando-os relevantes na ampliação das políticas de *welfare* (ARRETCHE, 2012; GRIN; ABRUCIO, 2018; ABRUCIO et al., 2020).

O empenho não veio seguido do estabelecimento da estrutura institucional, delimitando os encargos e direitos de cada esfera de governo, importante para a configuração das relações intergovernamentais e para a seleção da forma de gestão das políticas sociais. Com esse cenário em aberto, os conflitos aumentaram com o modo da União de combater a perda de arrecadação e por ter de arcar com os encargos dos programas sociais, ocorrendo um

período de transição, de distanciamento do modelo originado no regime militar, sem logo definir outro formato do pacto federativo (LOPREATO, 2020).

Em ambiente federativo a coordenação de arranjos intergovernamentais em políticas públicas pode ser determinada como a implementação de mecanismos e estratégias institucionais delineados pelo alto nível do governo para realizar de forma padronizada certa política pública, caracterizando-se por concentração de autoridade reduzindo a autonomia de decisões pelas unidades subnacionais. Já a cooperação envolve ações voluntárias e com normas pertinentes. (SOUZA, 2018).

Mesmo com a necessidade de se estabelecer instrumentos de coordenação, existem muitas dificuldades para coordenar os entes. Fora a complexidade de harmonia entre a nacionalização e descentralização política é difícil manter o equilíbrio entre descentralização e centralização de funções de coordenação (PINTO; MARTINS; OLIVEIRA, 2020). A coordenação acarreta na associação de recursos e estratégias, objetivando a adaptação (horizontal ou vertical) de processos de governo, terminando diversas vezes como consequência de uso de subsídios ou até imposição (JACCOUD, 2020).

A organização federativa pós Constituição de 1988 precisou balancear propósitos nacionais de *welfare* com sua execução de forma autônoma e descentralizada. A cooperação intergovernamental iniciada nesse período desenvolveu-se incrementalmente, mas não da mesma forma em todas as áreas (ABRUCIO, et al., 2020).

Após a Constituição de 1988, os primeiros anos propiciaram mais um modelo de federalismo compartimentalizado, dificultando a cooperação vertical e horizontal entre os entes federativos. Na segunda metade da década de 1990, a colaboração federativa cresceu, ainda que com problemas e espaços cinzentos nas relações intergovernamentais. As transformações recentes no federalismo brasileiro não se encerraram com inclinações hierarquizantes e autárquicas, no mínimo colaboram com a aplicação de instrumentos de cooperação e coordenação entre os entes (ABRUCIO; SANO, 2011).

A ordenação do poder central e a mudança das relações federativas apresentaram outras formas ao padrão federativo do período militar. A União aumentou seu espaço e a relação direta com estados e municípios. O paradigma atual abandonou o período de auge da liderança estadual e os aspectos do tempo de domínio do regime militar. Passa ao que pode ser denominado de federalismo centralizado, em que diferentes áreas o governo federal estabelece o procedimento e os entes subnacionais seguem a dinâmica. Esse novo modelo federativo mudou o ordenamento de estados e municípios, onde estes últimos obtiveram espaço inesperado e assim prefeitos se realocaram na batalha política (LOPREATO, 2020).

Essa distribuição de competências entre os entes federativos acontece em dois sentidos. A repartição vertical para atuação conjunta ou concorrente em mesma matéria, com limites definidos em lei para o exercício da competência concorrente, e a repartição horizontal onde algumas competências se delimitam a apenas um ente. Essa forma de compartilhamento de competências firmada pela Constituição Federal atual, é um fator relevante que entrava e engessa o federalismo cooperativo no país (HENRICH, 2015).

Desde a última grande mudança promovida pela Constituição de 1988 e o governo do presidente Fernando Henrique, ocorreram apenas alterações parciais no federalismo brasileiro permanecendo as linhas gerais seguindo velhas questões, instigando embates potenciais ou abertos, sem desfazer a conhecida omissão e transformar. Identificar os problemas na maioria das vezes não é o que dificulta a mudança, mas conseguir o consenso mínimo necessário na adesão a novos rumos, especialmente em uma sociedade como a brasileira, com vasta desigualdade social e econômica, na qual o desenho de acordos é complexo e se depara na barreira de harmonizar os interesses de cada ente e o coletivo (LOPREATO, 2020).

O Brasil concebeu um tipo de federalismo mais próximo do visto na Áustria e na Alemanha, onde a União regula as políticas a serem implementadas pelos entes subnacionais e também realiza a redistribuição inter-regional dos recursos, diminuindo a diferença técnica na utilização desses recursos mediante as transferências federais. A desigualdade inter-regional formou o federalismo centralizado existente no Brasil, pois nossa federação está apoiada em uma segmentação econômica grave, com uma maior parte de estados pobres tendo renda menor que a média nacional, e uma minoria de estados ricos. A centralização é intrínseca à desigualdade regional, na proporção em que a grande parte de estados mais pobres se favorece das transferências efetuadas pela União, provenientes dos estados mais ricos (ARRETCHE, 2020).

Esse federalismo definido pela Constituição de 1988 apresenta um conjunto de competências compartilhadas pelos entes federados. Essa formatação procurou incentivar a cooperação e coordenação entre os entes federativos, que assim nem sempre realizam atribuições exclusivas. Os rumos sobre como a organização de ações e decisões deve se definir, bem como as distintas funções dos entes federados na repartição, estariam a cargo da legislação complementar sendo que até o momento não ocorreram regulamentações satisfatórias a várias instâncias de políticas públicas. Assim a aceitação de responsabilidades sobre um grupo de políticas públicas pode se modificar devido ao jogo político muitas vezes imprevisível, em que avaliam o encargo ou benefícios políticos que a aprovação de uma responsabilidade significa para cada um dos governantes (RODRIGUES; AZEVEDO, 2020).

A institucionalidade não se ajustou à realidade posta. A incapacidade do sistema de distribuição de recursos e a ausência de políticas de desenvolvimento regional, inviabilizam mudanças, também devido à fragmentação de interesses, falta de consenso em disputas individuais e reações desordenadas, e mais ainda em consequência da falta de ambiente de coordenação e colaboração federativa (LOPREATO, 2020).

A ação coordenada pelo governo central é relevante em um sistema federativo, mas sem desprezar princípios federalistas como a autonomia e os direitos naturais dos entes subnacionais, a negociação e os controles recíprocos. Em países com estrutura federativa e regime democrático como o Brasil, análises sobre a cooperação intergovernamental e suas possíveis crises são importantes para entender as peculiaridades dessas estruturas institucionais e as suas consequências no bem-estar social (PINTO; MARTINS; OLIVEIRA, 2020).

A Constituição Federal de 1988 não solucionou, mesmo com as mudanças realizadas, a questão do federalismo brasileiro. O que aconteceu foi a ampliação das transferências intergovernamentais, que mesmo diminuindo a instabilidade vertical na divisão de recursos, aumentou a instabilidade nas relações horizontais, devido dificultar a alteração das regras de repartição das transferências. Essa situação mostra a primordialidade de refletir sobre a organização federativa brasileira, buscando aprimorar instrumentos institucionais que operem como mediadores de conflitos mediante concepções que sejam formalizadas (MACEDO; PEQUENO, 2020).

Outra dificuldade no ambiente federativo é pensar as ações impulsionadas a começar da base, ou seja, a prática que os agentes locais e regionais têm de organizar o processo de desenvolvimento baseado nas suas realidades e potencialidades social e territorial somadas às prioridades que lhes são peculiares. A forma como o cidadão é atendido pelas políticas onde reside é resultado de sua organização em busca de melhorias e participação, a pressão do povo é maior nas esferas subnacionais sendo nesse nível que as alternativas de inserção da participação popular aumentam. Por isso a relevância de observar o desenvolvimento da organização federativa nacional com destaque aos segmentos regionais e locais, percebendo no nível subnacional a capacidade de agir como gerador de novas possibilidades na gestão pública e firmar mais participação democrática nesse ambiente (HENRICH, 2015).

Mesmo com as vantagens conseguidas pela nova institucionalidade federativa, não foi possível estabelecer a cooperação e o vínculo intergovernamentais como temática do sistema. A administração pública brasileira, por um longo tempo, atuou vinculada a centralização do poder e a política de interesses, acarretando uma gestão ineficiente e pouco responsiva às

necessidades da população, principalmente nas esferas regionais e locais (ABRUCIO; SANO, 2011; ABRUCIO; SANO, 2013).

A descentralização, presumida em 1988 como elemento de melhorar a igualdade federativa, seguiu outra direção. A União amplia o domínio fora do previsto na volta à democracia. Os governos subnacionais perderam autonomia na condução de políticas próprias, diversos programas de gatos caminharam para a centralização, o que tornou muitos entes subnacionais em subservientes, dependentes, mesmo que em níveis distintos, isso devido às exigências na relação com o governo federal (LOPREATO, 2020).

A forma institucional e as normas deliberativas de arranjos intergovernamentais influenciam a postura política dos agentes e as possibilidades à disposição. Elas englobam os interesses regionais no sistema decisório federativo. De maneira geral, a fragmentação dos grupos de interesse é consequência da fragmentação institucional. A complexidade do processo decisório em federações é um acontecimento resultante da fragmentação dos grupos de interesse e também da necessidade de relacionamento dos diferentes níveis de governo para decisões conjuntamente. O progresso das relações intergovernamentais são importantes componentes do desenvolvimento de políticas públicas e conseguem assumir diversos aspectos (SILVA, 2020).

As características comuns das relações do governo central com os subnacionais merecem destaque. A União atua ao centro no pacto de poder e os entes subnacionais na formação do acordo político e no suporte da organização do espaço territorial. No processo de construção do Estado brasileiro, o poder do governo central o posicionou na regulação e atuação em linhas gerais sobre diferentes áreas. A esfera federal está responsável, mas não absolutamente, pelo estabelecimento da direção a ser seguida, ainda que mudanças do ciclo político fortaleçam o poder dos governos subnacionais (LOPREATO, 2020).

As dificuldades políticas atuais atravessam as divisas das organizações públicas, instigando as habilidades singulares dos governos locais e regionais. A cooperação resulta em mudança no processo decisório hierarquizado, reivindicando a participação dos atores na governança e um certo estágio de confiança nas capacidades individuais (PARK; KRAUSE; FEIOCK, 2018). A colaboração tem sido aplicada para superar os limites dos entes locais e regionais e suportar a dificuldade de ofertar melhores serviços com recursos limitados (GIACOMINI; SANCINO; SIMONETTO, 2018).

Os arranjos podem ser idealizados com a divisão de serviços simples até mais complexos e serviços básicos para a sociedade, a cooperação abrange ações colaborativas com possibilidade de reduzir custos, melhorar a qualidade dos serviços públicos, expandir a

cobertura do atendimento e ajudar nos desafios dos governos regionais e locais como a falta de recursos e a fragmentação (SPICER, 2017).

Diversos autores vêm se dedicando a pesquisar os mecanismos de gestão intergovernamental, apreensivos com as tensões nos relacionamentos intergovernamentais devido à interdependência e arranjos descentralizados de gestão. A literatura vem convergindo para compreensão de que a seleção dos instrumentos se sujeita a condições díspares como limitações de recursos, imposições legais e pressões políticas, e também de objetivos, de aprendizados em experimentos anteriores e de legados. Esses instrumentos são técnicas e dispositivos que organizam o funcionamento do Estado junto a instituições e atores públicos e sociais, visando fins específicos e a implementação e execução das políticas públicas (JACCOUD, 2020).

A interdependência entre os entes federados é consenso nos estudos federativos. Processos de cooperação e competição são práticas eventuais nas federações. O conflito de interesses e a competição são próprios a todo sistema político-democrático, já a cooperação é fundamental em arranjos que extrapolam jurisdições. Portanto, sistemas federativos requerem cooperação intergovernamental (SILVA, 2020).

A cooperação intergovernamental abrange a associação de instrumentos aptos a realizar a junção de interpretações, aumenta a legitimidade de estratégias e objetivos e produz ajustamento informacional, diminuindo os custos de implementação e execução de políticas e serviços públicos. Esses instrumentos de coordenação federativa são processos contínuos, associando governos ao longo do tempo e interligando burocracias. Os políticos e autoridades eleitas se envolvem basicamente em determinadas negociações e acordos, grande parte do instrumental interativo é conduzida por técnicos administrativos (JACCOUD, 2020).

Os instrumentos institucionais no federalismo estão ligados também a aspectos sociais, políticos e econômicos e não somente à fiscalidade. Nessa discussão, se identifica que os desafios resultam da conjuntura em que arranjos federativos podem mostrar diferentes contornos de organização de responsabilidades, poderes e competências. Prevalece na concepção de muitos pesquisadores, a ideia de que um mesmo arranjo, disposto de múltiplas formas, suporta a diversidade de entes com poderes compartilhados (MACEDO; PEQUENO, 2020).

As relações intergovernamentais compreendem estratégias que tencionam o ambiente de colaboração devido objetivos e metas próprias, mas isso com oportunidades relevantes de ação dos entes subnacionais, assim incerteza e interdependência aumentam o problema federativo. Ao longe das escolhas políticas, a acomodação e o poder de negociação estão

relacionados aos recursos e instrumentos mobilizados para o alcance de metas e objetivos pensados pela política (JACCOUD, 2020).

O Brasil sempre teve dificuldades em replicar apropriadamente os conceitos norteadores a um modelo melhor de estruturação de Estado, ainda mais sobre perspectivas da interdependência, da autonomia e da cooperação entre as unidades federativas. Mas regularmente é apresentado o debate sobre a vontade e necessidade de reavaliação do pacto federativo, devido as desigualdades no federalismo brasileiro, originadas de sua natureza, e do seu funcionamento em sua organização (MACEDO; PEQUENO, 2020).

O progresso e os mecanismos de cooperação intergovernamental ainda retratam recursos possuídos e mobilizados pelos atores. Só que os instrumentos modificam a repartição destes recursos, influenciando na atitude dos agentes e nos arranjos entre os níveis de governo. Mas esses mecanismos, enquanto ajudam a relação e tornam esperáveis condutas institucionais, influenciam e organizam relações de poder, possibilitando ocorrer novos conflitos e tensões. Nesse cenário federativo, a ação dos instrumentos de colaboração intergovernamental chama atenção ao lidar com expectativas de autonomia e demandas que se contrastam com necessidade de estabilidade e divisão relacionado às políticas de caráter nacional (JACCOUD, 2020).

As funções públicas de dimensão comum devem ser gerenciadas de modo compartilhado entre os entes federativos autônomos, o que torna a cooperação ainda mais complexa. Ainda na prática existem desafios em relação à colaboração entre os entes: limitados recursos financeiros, fragilidade institucional e pouca cooperação para responder a crescente necessidade por serviços públicos de interesse comum e enorme complexidade (FERRO; SALEME, 2020).

A literatura vem demonstrando que os governos estaduais têm tido atribuição cada vez mais primária e, várias vezes, percebido apenas como um simples operador das políticas. Entender o papel dos diferentes entes, suas inter-relações e, mais especialmente, o lugar específico dos governos estaduais se tornam componentes analíticos essenciais para o entendimento dos arranjos federativos brasileiros (FAVARETO; LOTTA, 2017).

O federalismo pode ser visto como construção histórica, dado que o arranjo das relações intergovernamentais que nele ocorre com o passar do tempo se transforma. Deste modo, a atribuição cooperativa dos governos estaduais, ainda que apresentados desde a Constituição de 1988, adquire diferentes sentidos segundo o momento institucional e as conjunturas políticas (SILVA, 2020).

A ascensão dos municípios divergiu da queda da importância dos governos estaduais, característica substancial do novo ordenamento federativo. Enfraquecidos, os governos estaduais perderam lugar no diálogo com os governos locais e na mediação das relações interfederativas. Prevalece o poder federal e a concentração das decisões com os estados desprezados à posição de dependentes das deliberações da União (LOPREATO, 2020).

Na estrutura federativa brasileira os governos estaduais deveriam estar em lugar de destaque, coordenando municípios e a relação com o governo federal, contudo, estudos mostram que nem sempre isso tem se concretizado. Governos estaduais têm potencial de desempenhar funções relevantes, recuperando a expectativa que se tinha sobre eles no desenho federativo constitucional de 1988 (FAVARETO; LOTTA, 2017).

Diante desse contexto federativo brasileiro com poder fragmentado, complexidade de governar e de institucionalidade frágil, um modelo de cooperação intergovernamental deve englobar mecanismos mais descomplicados e flexíveis de comunicação e integração dos entes subnacionais envolvidos. Para uma boa governança interfederativa, as grandes dimensões devem ser consideradas: cooperação vertical; cooperação horizontal; integração territorial funcional; capacidade organizacional dos territórios e mobilização de todos os interessados (FERRO; SALEME, 2020).

O federalismo brasileiro mudou consideravelmente com a democratização, descentralizado, participativo e mais cooperativo, alterando um modelo anterior centralizado e autoritário. Mas atualmente, a direção seguida pelo método federativo bolsonarista, baseado em visualização dualista das relações intergovernamentais, com diminuição ao apoio dos governos subnacionais, com postura centralizadora e hierárquica no que diz respeito a questões relevantes nacionais, desequilibrou os alicerces da estrutura institucional surgida após 1988, com sua aposta numa forma dualista, autoritária e de conflitos intergovernamentais (ABRUCIO, et al., 2020).

Na situação brasileira, a crise sanitária, com repercussões políticas, sociais e econômicas, está demonstrando um momento de governo autoritário seguindo para mais centralização do poder. Essa crise tem contribuído para reforçar as questões sobre as bases do federalismo, sobretudo os fundamentos: autonomia e cooperação. A crise sanitária desarticula em parte o sentido de poder que dominou nas últimas décadas, especialmente na relação do governo federal com os demais entes subnacionais (PINTO; MARTINS; OLIVEIRA, 2020).

A descoordenação e o conflito intergovernamentais, ocasionados pela inexistência de liderança do governo federal, causaram sobreposição de atuações, desperdício de recursos, diminuição de ganhos de escala provenientes da cooperação federativa e perdas à defesa dos

direitos sociais edificada durante muitos anos. Ainda está em aberto se o Brasil realmente entenderá que manter um federalismo colaborativo é fundamental para impedir novos fracassos (ABRUCIO, et al., 2020).

Além do debate político, a crise da Covid-19 deixa para a gestão pública alguns ensinamentos: a) a estrutura de uma política pública, montada em sistema e regulada fortemente, não resiste a uma gestão imprudente; b) quando a coordenação não é de qualidade as soluções apresentadas durante uma crise dificultam a ação coletiva; c) eventos de muito estresse abrem possibilidades de corrupção, mas também devem ser objeto de análise, observando-se as limitações colocadas pela conjuntura; d) a distribuição irregular de equipamentos deixa segmentos da sociedade desassistidos; e) o país e sua administração pública estão despreparados para o enfrentamento de momentos de crise, e isso já foi demonstrado em recentes desastres ambientais; f) e a participação da sociedade necessita de uma luta contínua, pois esta e seus instrumentos de controle podem ser suprimidos de formas autoritárias na gestão das políticas públicas, o que pode depender da perspectiva ideológica da autoridade (ROCHA NETO, 2020).

O grande desafio é entender se, como nação, existe vontade de enfrentar as desigualdades regionais e sociais. Em tempos de neoliberalismo, que vivencia-se na atualidade e pode ser percebido pela privatização das empresas estatais, pela livre circulação dos capitais internacionais, abertura econômica para entrada de empresas multinacionais, adoção de medidas contra protecionismo econômico, a incapacidade de avançar com soluções gerais, conjugada a omissão, levou as relações federativas a se concentrar em demandas pontuais, transformadas em assuntos urgentes, parciais e rotineiras, ainda assim necessárias perante a crise. As providências tomadas, descoladas da própria forma de federação, consistiram em propostas de ocasião, provocando conflitos e dependentes de revisões de acordo com a conjuntura (LOPREATO, 2020).

A União ampliando as políticas de coordenação federativa e a crise administrativa e fiscal dos estados provocaram os governos estaduais a agir buscando mais formas de integração federativa. A natureza da federação brasileira relacionada às competências no âmbito das políticas públicas, e a diversidade dos estados, propiciam a necessidade da participação dos outros níveis de governo nas relações intergovernamentais. Nesse sentido, um dos problemas ainda é a pouca institucionalização dos instrumentos de cooperação interestadual, porém maiores mudanças de incentivo à cooperação é proporcional a capacidade de os estados determinarem seu lugar nas políticas públicas, como no relacionado

ao sistema político e a posição dos governadores nele. Neste ponto, a transformação seria mais de comportamento, para que eles atuem mais como pares (ABRUCIO; SANO, 2011).

O relacionamento entre os entes federados se apoia no custeio e no aprimoramento dos serviços públicos de execução intergovernamental ou multinível. No caso brasileiro, a cooperação interfederativa vem diminuindo os custos das entidades do setor público e também ampliando a quantidade e qualidade no fornecimento dos serviços públicos. Um bom exemplo de relação intergovernamental e redução dos custos na prestação de serviços são os consórcios públicos, tema que será aprofundado adiante (SILVA; SILVESTRE; EMBALO, 2020).

Problemas de competição, fragmentação, transitoriedade e sobreposição de cooperação em algumas áreas e na esfera territorial, ainda persistem na federação brasileira. Ainda assim ocorriam avanços na colaboração e coordenação intergovernamentais para elaboração de políticas públicas. Atualmente o contexto de diminuição da função da União ampliou a descoordenação interfederativa e o desequilíbrio entre estados e municípios (GRIN; ABRUCIO, 2017; ABRUCIO et al., 2020). Vale ressaltar que a atuação de uma federação depende não só de suas instituições fundamentais, mas também do desenvolvimento das relações interfederativas que se baseiam tanto em instrumentos formais quanto na estratégia de ação dos agentes governamentais (MACEDO; PEQUENO, 2020).

## **2.2 Consórcio Público: Instrumento de Cooperação Intergovernamental**

Os consórcios públicos foram estabelecidos pela Lei nº 11.107/2005, a chamada Lei dos Consórcios Públicos (LCP), que foi regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007. Definido o consórcio público pelo Decreto como “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”. É considerável destacar que somente com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que alterou o art. 241 da Constituição Federal de 1988, apresenta-se a possibilidade de gestão cooperada de serviços públicos entre os entes federativos na forma de consórcios públicos e convênios, por meio de lei.

A LCP trouxe grandes avanços às relações intergovernamentais, essa norma orienta as formas de cooperação entre os entes públicos no interesse da gestão integrada de serviços públicos de sua responsabilidade. Para além dessas inovações na legislação, manifesta-se o

princípio da cooperação federativa como condutor que deve inteirar o sistema (NASCIMENTO et al., 2020).

Consórcio quer dizer, do ponto de vista etimológico e jurídico, a conjunção ou vínculo de dois ou mais entes federativos de igual natureza. O consórcio é um instrumento para resolver problemas ou atingir objetivos coletivos. Na dimensão pública é uma alternativa para a realização compartilhada de serviços públicos complementares (MARRONI; FRANZESE; PANOSSO, 2021).

Existem várias definições de consórcios públicos, mas a semelhança em todas é que os consórcios consistem em associações formadas por interesse recíproco e orientadas para solucionar problemas comuns dos entes integrantes do consórcio. São arranjos de cooperação voluntária, constituídos para realização específica de soluções e ações que os entes teriam mais dificuldades de executar sozinhos ou gastariam mais recursos do que agindo coletivamente (ABRUCIO; SANO, 2013; MACHADO; ANDRADE, 2014; GERICK; PESSALI, 2014; NASCIMENTO; FERNANDES, 2015; GRIN; ABRUCIO, 2017, BRITO, 2018).

Os mecanismos institucionais de cooperação foram sendo aprimorados por várias ideias visando atuar ponderando os conflitos federativos consequentes das desigualdades regionais. Desse modo, os consórcios públicos se mostram uma forma inovadora de cooperação horizontal em redes federativas, dispondo da segurança jurídica necessária após sua legislação para ampliação e ratificação do seu uso no país. Os consórcios públicos têm uma área de atuação ampla, necessitando ter competência de governança para busca de solução de conflitos, tendo em vista o estabelecimento de interesses coletivos (MACEDO; PEQUENO, 2020).

Nesse contexto federativo interligado, os consórcios públicos são um importante mecanismo de consolidação e integração dos diversos níveis governamentais, estes em colaboração para atingir fins comuns. Mas para que a cooperação se fortaleça, deve-se ter como fundamentos a transparência, a prestação de contas, o controle e a ética. Os consórcios públicos são apresentados como arranjos institucionais devido articularem o comportamento dos vários atores que se relacionam para resolver problemas afins (HENRICHS; MEZA, 2017; COTTA, 2019).

Dessa gestão consorciada surge uma autarquia pública visando atender interesses correlatos dos consorciados, que possibilita a racionalização do uso dos recursos, viabilizando ganhos de escala, redução de custos ao optarem por compras compartilhadas, demonstrando que a cooperação pode ser uma alternativa possível para a elaboração e realização de ações e

projetos em vários governos subnacionais que sozinhos não conseguiriam implementar serviços públicos de maneira mais técnica e eficiente (MORAIS, 2019; TELES, 2019; MACEDO; PEQUENO, 2020).

A formalização de negócios jurídicos de cooperação é um trajeto promissor para a ação em conjunto dos entes federativos brasileiros. O instrumento dos consórcios públicos, associado a outros tipos de negócios jurídicos de colaboração, é mais um dos modelos atuais que podem contribuir para o resgate do federalismo brasileiro de acordo com as realidades e necessidades regionais e locais, quer dizer, esses negócios possibilitam uma articulação preparada para vencer a fragmentação da administração pública brasileira. A presente organização federativa e o modo de interpretação e cumprimento das competências constitucionais, não se harmonizam mais com os objetivos fundamentais da República (PANSIERI; NETTO, 2019).

Para criação dos consórcios públicos são necessárias discussões prévias e amplas, assim como aprovação pelas respectivas casas legislativas, sendo a permanências dos entes federados facultativa. Isso mostra o estilo descentralizador e democrático dos consórcios públicos, que são resultados dos diálogos e da combinação de forças, de modo que, por assim ter maior legitimidade, encontra menos conflitos intergovernamentais. Essa natureza voluntária torna os consórcios públicos instrumentos mais eficazes na concretização do federalismo cooperativo, até porque é incompatível a imposição de uma cooperação (NASCIMENTO et al., 2020).

As ligações características dos consórcios públicos o constituem como rede pública de cooperação própria guiando os entes integrantes rumo ao desenvolvimento e à resiliência (COTTA, 2019). Os consórcios públicos são instrumentos estratégicos do federalismo brasileiro, com aptidão para serem alicerce ao desenvolvimento regional e local, integrando serviços públicos, obtendo ganhos de escala e econômicos para os entes participantes, e assim contribuindo para uma sociedade mais justa e menos desigual (CHERUBINE; TREVAS, 2013; TELES, 2019).

Essa criação de consórcios necessita da existência de interesses comuns entre os entes federados, mas para eficiência do consórcio, é preciso planejamento, coordenação e uma estrutura bem definida entre os integrantes do consórcio. A criação de consórcios públicos objetiva organizar uma estrutura compacta a interrelação dos entes para atender de forma mais eficiente a população. Essa estrutura possibilitará aos entes participantes a promoção de sinergia onde vários entes públicos agindo conjuntamente possibilita a interligação entre os elos político, social e gerencial (LORENZÃO, 2017).

A cooperação acontece quando entes federativos escolhem atuar em conjunto na implementação e execução de ações públicas coordenadas (TELES, 2016) e, esse feito pode ser observado no Brasil mediante a constituição de consórcios públicos nas diversas áreas de políticas setoriais (ABRUCIO; SANO, 2013; ROCHA, 2016).

O gerenciamento associado de serviços públicos comuns é o objetivo principal das normas, sendo que a LCP apresentou as condições necessárias para essa gestão compartilhada de serviços públicos de interesse comum, o que foi feito de forma clara. Mesmo o conjunto de normas não apresentar nada sobre as atividades preliminares que precedem a formalização do protocolo de intenções, a realidade tem mostrado que essa etapa é relevante para o êxito da possível instituição consorcial. Nessa fase ocorrerão as definições dos objetivos do futuro consórcio público, com foco no planejamento e coordenação, que possa ser o ponto inicial para a estruturação de um eficaz e eficiente protocolo de intenções definido pelo art. 2º, inc. III do Decreto nº 6.017/2007, como o “contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público” (NASCIMENTO et al., 2020).

Os consórcios públicos podem enfrentar dificuldades para serem concretizados e também para atender a sociedade, estes desafios são percebidos em: comportamento individualista dos entes; falta de identidade regional; conflitos político-partidário; ausência de interesse por parte de outros entes; gestão pública fraca; divergências intergovernamentais; a baixa relevância que o associativismo territorial ocupa na agenda pública brasileira (SILVA; TAVARES; CASTRO, 2019).

Muitos dos obstáculos estão ligados a baixa institucionalidade desse instrumento, com a indefinição do que de fato são problemas comuns, e com o impasse de formação de mecanismos democráticos e participativos. Claramente isso atravessa a idealização política desses consórcios públicos, os interesses estratégicos relacionados, as dificuldades institucionais e legais na execução das políticas públicas, o que perpassa também pela formação institucional desses arranjos intergovernamentais (BRITO, 2018).

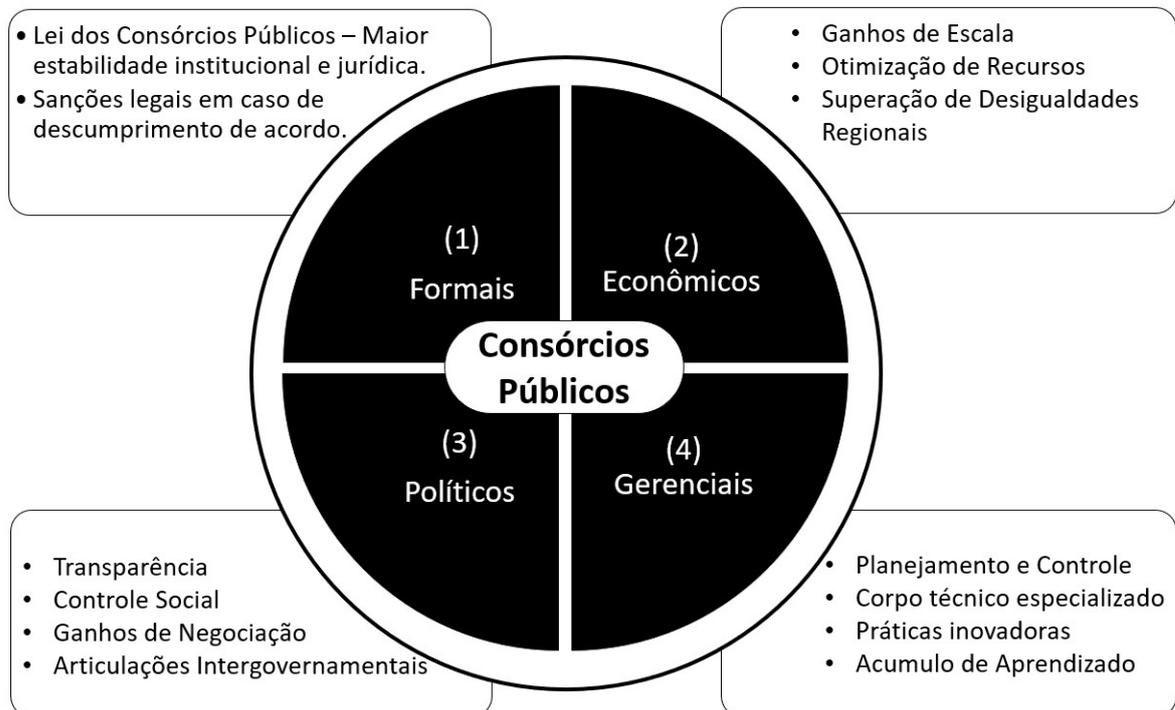
Por outro lado, podem ser destacados os seguintes elementos que favorecem o consorciamento público: a) a presença de identidade regional que englobe um conjunto de entes federados; b) criação da consciência territorial na sociedade e em agentes sociais representativos; c) a formação de lideranças políticas regionais para construção de alianças intergovernamentais; d) assuntos que abrangem “tragédia dos comuns” muito intensos, ou seja, problemas coletivos que afetam vários entes; e) a racionalidade das políticas públicas e incentivos existentes para cooperação federativa podem estimular modelos de consorciamento;

f) a ajuda e estímulo de outros entes é outra forma a incentivar a formação e manutenção de consórcios públicos; g) pactos políticos intergovernamentais podem contribuir para o associativismo interfederativo quando existem questões que favorecem a ambos; h) a existência de legislação que facilite e fortaleça a cooperação intergovernamental pode induzir os agentes a procurar forma de consorciamento; i) instituições de advocacy intergovernamental, como exemplo, fóruns setoriais que conectam as organizações políticas que resolvem se consorciar; j) modelo bottom-up de concepção de associativismo territorial, com a participação de organismos não governamentais; k) a existência de um legislativo que incentive a criação de consórcios públicos; l) e fomentos externos e internos ao consorciamento. Os estímulos e benefícios financeiros em alguns normativos de políticas públicas são também importantes, pois podem incentivar a criação de arranjos de cooperação definindo os consórcios públicos como instituições relevantes (ABRUCIO; SANO, 2013; ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013; CALDAS; CHERUBINE, 2013; GRIN; ABRUCIO, 2016).

Já a conjuntura que pode colaborar para constituição e manutenção de consórcios públicos é: Legado sociocultural de colaboração – um retrospecto histórico é relevante, conhecer o processo histórico que levou a criação dos consórcios é importante para que seja possível entender como age e o valor que tem para as regiões de um país, porém não é determinante. Outras razões culturais podem inspirar a concepção de consórcios, como a exigência legal de efetuar determinada política mediante insuficiência de recursos que foram marcantes em uma região. Pode-se citar, ainda, como razões para constituição e manutenção de dos consórcios públicos: Agente Político – um empreendedor político empenhado em criar o arranjo intergovernamental. Função essa que pode ser realizada por um só ator ou por uma instituição; Capital Social – acordo entre os agentes e disponibilidade de atuar coletivamente com perspectivas de reciprocidade. Ainda, o cuidado de integrar a sociedade civil nessa relação em rede pode influenciar na ideia do consórcio; Escolha Racional – a compreensão do aproveitamento de benefício direto, mais a segurança de que o arranjo impedirá a ação do efeito carona; Políticas Públicas – a configuração da política pode presumir a criação de consórcios e conduzir a administração compartilhada já em normas legais; Plano de Governança – a resistência do arranjo precisa da interdependência na cooperação, mas também da atenção às ações de gestão. Isso pode ser atingido com a efetivação de práticas gerenciais que busquem utilizar com racionalidade os recursos, transparência nas prestações de contas e acompanhamento dos resultados (NASCIMENTO; SANO, 2019).

Com o propósito de sintetizar as ênfases centrais da literatura a respeito dos consórcios públicos, apresenta-se um grupo de quatro entendimentos principais: 1) formais (jurídicos, organizacionais e gerenciais); 2) econômicos (eficiência, racionalidade e escala); 3) políticos (coordenação e cooperação intergovernamental, *accountability* e responsividade); e 4) gerenciais (desenvolvimento da capacidade de planejamento e gestão regional) (GRIN; ABRUCIO, 2017). Segundo figura 1, a seguir:

Figura 1 – Ênfases teóricas sobre Consórcios Públicos no Brasil



Fonte: Nascimento e Sano (2019).

O entendimento preliminar é que as experiências consorciadas são observadas como mecanismos aptos a recuperar os princípios de cooperação, visto que fortalecem as ações de articulação federativa. Quase sempre, o papel dos consórcios públicos tem sido o de viabilizar ganhos de produção e escala, racionalizando o uso de recursos humanos, tecnológicos e financeiros, através da cooperação entre os participantes que compartilham a responsabilidade da prestação de serviço público. O processo político envolvido na criação e desenvolvimento dos consórcios públicos transita pelas relações intergovernamentais definidas pela organização federativa brasileira. A cooperação é uma matéria transversal que aborda as ações públicas, tanto no sentido vertical (entes de esferas distintas), como horizontal (entes de mesma esfera) (MACEDO; PEQUENO, 2020).

Para análise institucional e política dos consórcios públicos na execução associada de políticas, são critérios oportunos: trocas cognitivas; sustentabilidade financeira; densidade institucional; participação e controle social; governança democrática. Os parâmetros apresentados atuam como “janelas temáticas” pelas quais é possível aprofundar o entendimento sobre o consórcio público em alguns aspectos (BRITO, 2018).

É importante pensar sobre a criação dos consórcios públicos enquanto instrumentos de cooperação intergovernamental, e como essa instituição pode formar uma estrutura organizacional resistente que possibilite seus integrantes terem acesso a benefícios continuados durante muito tempo. A LCP não garante que ocorrerá cooperação entre os entes participantes, após criação do consórcio público. Alguns outros mecanismos podem contribuir para a estruturação institucional dos consórcios públicos, como a criação de convênios, ao tempo em que mostra seu potencial de articulação política com os níveis de governo e de utilização de recursos e execução dos serviços públicos. A concepção de uma estrutura legal e institucional foi muito importante para o desenvolvimento dos consórcios públicos, pois garantiu maior segurança jurídica aos agentes participantes (LUI; SCHABBACH, 2020).

Estudos têm demonstrado os consórcios públicos como instrumentos de cooperação para organizar as relações intergovernamentais, sendo necessários modelos específicos de articulação de interesses relacionados a certos problemas, o que requer competência de gestão, de determinação de áreas prioritárias e de curso de recursos financeiros suficientes e sucessivos. A cooperação se demonstra de várias maneiras, sendo a LCP apenas uma delas, sem constranger outras instituições criadas antes da citada lei. Assim de acordo com a legislação vigente, as regiões de desenvolvimento integrado, as regiões metropolitanas, as microrregiões, e as aglomerações urbanas coexistem com os consórcios públicos, possibilitando ocorrer união de forças (MACEDO; PEQUENO, 2020).

O consórcio público impulsiona a ação e comunicação, o que proporciona mais eficiência para solucionar problemas. Reduz empecilhos entre os entes e permite envolver a sociedade civil, oferecendo uma gama de recursos mais diversificada para os entes federativos. Tem a capacidade de confrontar problemas sociais que ultrapassam a infraestrutura e rotina dos governos, além de exercer um melhor papel na governança pública, conscientizando que a colaboração proporciona maior sucesso a implantação de políticas públicas. Possibilita a agentes governamentais compartilhar recursos tanto vertical como horizontalmente com outros entes, mantendo a autonomia dos governos, e fortalecendo sua atuação (CLEMENTINO, 2019).

Tem-se comprovado que a maioria dos entes subnacionais não possuem capacidade financeira e econômica para prestarem serviços públicos continuamente e com qualidade (LIMA; NETO, 2018). Pela instabilidade do aporte de recursos exigível para a execução de serviços sob sua obrigação, vários governos tentam ponderar e construir arranjos singulares para prestação de serviços públicos. E como demonstrado, a cooperação intergovernamental por meio de consórcios públicos tem um enorme potencial (SILVESTRE, 2019).

Cada vez mais se evidencia a habilidade de cooperação e coordenação instituída entre os atores políticos e sociais na construção de ambientes e de arranjos para mediar interesses partilhados em diversos setores. A multidimensionalidade de ação dos consórcios públicos é um tema muito importante, a começar do qual a ação governamental incumbe-se na conexão regional visando aprimoramento na sua capacidade financeira, técnica e gerencial (MACEDO; PEQUENO, 2020).

No Brasil a maior parte dos consórcios públicos ainda é temática, ocupando-se com um único problema ou setor, por exemplo, educação, meio ambiente, saúde, bacias hidrográficas e assistência social, entre outros. Uma evidente dificuldade relacionada a essa especialização é a sobreposição intersetorial, visto a transversalidade das políticas e serviços públicos para efetivarem seus planos. Isso devido os governos, nos vários níveis, tratarem com sistemas complexos, que movem-se e demandam para além do raciocínio linear, em sentido a uma compreensão das diversas redes que ligam instituições anteriormente separadas (CLEMENTINO, 2019).

A regulamentação dos consórcios públicos simboliza uma importante referência na história e não ordenamento da federação brasileira, ao legitimar relações informais e aceitar como parte do federalismo o consorciamento. Assim, os entes subnacionais aumentam sua capacidade de atuação ao participarem dos consórcios públicos que são um meio de grande abrangência que contempla desde intervenções locais e regionais até projetos de longo prazo com importância direta com relação aos seus territórios (MACEDO; PEQUENO, 2020).

Como exemplo de arranjo de cooperação regional interestadual temos o Consórcio Nordeste que se configura em uma organização inovadora de gestão pública, mas também de força política na negociação de recursos com o atual governo federal que opera abertamente de modo diferenciado ao nordeste brasileiro, provavelmente como resposta ao fraco desempenho eleitoral alcançado. O sucesso dessa cooperação demonstra a força de ativos da região, tais como: uma identidade regional fortemente construída; um discurso apoiado em instituições de fomento ao desenvolvimento; um Fundo Constitucional para o desenvolvimento regional; arranjos institucionais de gestão pública, bem articulados ao buscar

soluções para as desigualdades regionais e sociais no Brasil (CLEMENTINO, 2019; COSTA et al., 2019; CLEMENTINO et al., 2020; PESSOA; TEIXEIRA; CLEMENTINO, 2020).

A exemplo da relevância do Consórcio Interestadual do Nordeste, observa-se a sua possibilidade de favorecer o desenvolvimento da região, como o Consórcio do ABC formado por Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, com caráter regional articula ações que favorecem o crescimento da região e tem lançado programas que atuam neste sentido.

### **2.3 O Nordeste, sub-região e Estados em perspectiva histórica e condições atuais**

A região Nordeste é uma das cinco regiões do Brasil que são definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, no ano de 1969 (IBGE, 1969). Historicamente o Nordeste foi berço da colonização europeia no Brasil, sendo que nela se consagrou a exploração do pau-brasil, período colonial, sobretudo de 1500 a 1530. A região sempre sofreu com as secas e os traços da exploração europeia foram, também, elementos marcantes para que o Nordeste enfrentasse problemas relacionados ao seu desenvolvimento até os dias atuais.

Nessa perspectiva, Albuquerque Junior (2006) destaca que o Nordeste, antigo Norte, vivia no século XX uma situação de dependência econômica em relação às outras áreas do país, bem como de submissão política, os padrões mais tradicionais tanto de sensibilidade quanto de sociabilidade sobreviviam nessa região.

Nos padrões mais tradicionais do povo nordestino, a agropecuária era a atividade de maior prevalência entre sua população, permanência de sua formação. Na concepção de Albuquerque Junior (2006), o Nordeste se diferenciava das demais regiões do país tanto na vida material quanto na vida social, havia uma distância enorme entre esses espaços, o que fazia surgir diversas representações deste espaço, verdadeiras ou não, eram frutos de suas marcas mais profundas e mais observáveis.

Segundo Albuquerque Junior (2006), as terras do Nordeste são notórias quanto à regionalização por elementos como o messianismo, o cangaço e o coronelismo, que remetem a sua história. O Nordeste foi produzido a partir de uma sensibilidade muito específica construída historicamente, elementos estes que preencheram o imaginário dessa região. Na cultura sertaneja, com elementos típicos da região Nordeste, o homem era arraigado a sua terra, dela provendo seu sustento, tanto que na atualidade é possível observar que as regiões nordestinas, apesar da crescente modernização mantêm traços tradicionais e que sua cultura é notavelmente sertaneja.

Love (2000) aponta que a região Nordeste foi por muito tempo região pobre, até mesmo miserável, economicamente diferenciado das demais regiões do Brasil, onde configurava-se elementos de cultura tradicional de um povo marcadamente ligado a terra, em que povo e família não se distinguiam. As atividades de agropecuária, sobretudo, para a criação de gado, marcam a região.

Desse modo, ao longo do tempo o Nordeste vem tentando superar as condições naturais e a exploração histórica pela qual passou. Em relação ao semiárido nordestino, Ary (2013, p. 200) define:

O Semiárido nordestino é uma área que se caracteriza basicamente pela pequena duração do regime de chuvas, que ocorrem de forma irregular, num período médio de três meses (geralmente entre janeiro e março). As camadas superiores, em sua maior parte, são formadas por *litosolos* (embasamento cristalino e de pouca profundidade, apresentando baixa capacidade de retenção de água, com cobertura vegetal predominantemente de plantas xerófilas). A irregularidade das precipitações, quando associada ao baixo volume (estiagem), é a causa das conhecidas secas que ocorrem na Região.

O Ministério da Integração Nacional utiliza como critérios para incluir municípios no semiárido não apenas pelo índice pluviométrico, mas o índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990 e o risco de seca maior que 60%, que tomou por base o período de 1970 e 1990, essa forma mais de mil municípios estão inclusos no semiárido nordestino (ARY, 2013).

Figura 2 - Semiárido Nordestino



Fonte: Agência Nacional de Águas (ANA).

Segundo Silva e Mota (2020), o semiárido nordestino é uma sub-região brasileira tem cerca de 27,9 milhões de habitantes, distribuídos em 1.262 municípios de nove estados nordestinos e, também o Norte do Estado de Minas Gerais. Este espaço se formou, principalmente, através da pecuária, induzida pela economia açucareira, principal responsável pelo povoamento dos sertões.

Ao longo do tempo foram acontecendo investimentos do Governo e de grandes empresas na região do semiárido nordestino, sobretudo a partir de 1960, já que em 1959 foi fundada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). O Nordeste assistiu à modernização e ao crescimento do seu PIB. A irrigação foi um fator decisivo para mudanças no semiárido nordestino, contudo, esta privilegiou os grandes proprietários, enquanto a pecuária consolidou a estrutura fundiária da região.

Ao debater a respeito do semiárido nordestino, Dutra (2017) enfatiza que a seca é um fenômeno típico de áreas semiáridas e o Nordeste é marcado pela natural insuficiência de água, assim como pelas consequências de sua escassez. As secas no semiárido trazem prejuízos econômicos e sociais e as iniciativas ocorridas na região ainda não conseguiram corresponder a sua realidade.

Pensando o semiárido nordestino, Cavalcanti Junior e Lima (2019, p. 70) avaliam:

A Região Nordeste do Brasil continua sendo um espaço de relativo atraso socioeconômico. Essa evidência se torna ainda mais profunda em sua área semiárida, que pode ser considerada uma das regiões mais pobres do país. O semiárido evoca a ideia de um lugar predominantemente rural, com economia de baixa produtividade, escassa presença de infraestrutura e onde as relações econômicas ainda se mostram deficientes.

Assim, a região Nordeste no Brasil, sobretudo, o semiárido, é marcada por um atraso econômico e social, mesmo diante das mudanças que aconteceram a partir da década de 1960. De modo, que existe uma visão do semiárido como lugar predominantemente rural e economicamente pouco produtivo, pouca infraestrutura. Essa visão, fruto de sua história e de suas condições naturais marcadas pela seca, não encontrou ações que fossem de fato efetivas, por parte do governo brasileiro, para ser superada, denotando a relevância das políticas públicas para superar as adversidades enfrentadas pela região.

A região Nordeste é conhecida como berço do Brasil, sendo a primeira região do país ocupada pelos colonizadores, conduzindo um processo de ocupação do Brasil a partir daí, esse espaço é marcado por contrastes sociais e por uma rica diversidade de povo, de cultura, de clima, com belas praias. O Nordeste tem características físicas, econômicas e sociais bem distintas. Se divide em quatro sub-regiões, que são Meio Norte, Agreste, Zona da Mata e Sertão (EMBRAPA, 2022).

Todas as essas regiões possuem suas particularidades, o Meio Norte diz respeito a toda área do Maranhão e o oeste e sul do Piauí, com um clima úmido e vegetação exuberante, predominado a mata de cocais, formada por palmeiras e babaçu e coqueiros de carnaúba. Já o Sertão é a maior sub-região e corta todo o oeste da Bahia, uma parte pequena de Alagoas e da Paraíba e uma grande parte de Pernambuco e do Rio Grande do Norte, correspondendo a todo o território do Ceará e ao leste do Piauí. O Agreste está entre o Sertão e a Zona da Mata, em uma faixa que vai desde a Bahia ao Rio Grande do Norte. É uma região de solo pedregoso, vegetação rala e pequena, área de muita umidade e as terras produtivas são ocupadas por minifúndios. Por fim, a Zona da Mata domina todo o litoral leste da região, indo desde o Rio Grande do Norte até o sul da Bahia, consiste na região mais urbanizada e, também, mais povoada do Nordeste, com clima tropical úmido e chuvas frequentes no outono e inverno (EMBRAPA, 2022).

Destaca-se que nove estados compõem a região Nordeste, sendo eles: Maranhão (MA), Piauí (PI), Ceará (CE), Rio Grande do Norte (RN), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Alagoas (AL), Sergipe (SE) e Bahia (BA).

A seguir, o mapa da região Nordeste, apresenta seus estados e capitais:

Figura 3 - Região Nordeste



Fonte: <https://www.embrapa.br/contando-ciencia/regiao-nordeste>

Esses estados do Nordeste brasileiro são marcados pelo clima que acaba por influenciar em diversos aspectos da vida dos nordestinos, como também pela sua estrutura geológica em que é relevante destacar que a região é marcada por dois domínios estruturais, o escudo cristalino e as bacias sedimentares, que influenciam na economia da região.

O estado do Maranhão é formado por parte da Floresta Amazônica e por praias ao longo do Oceano Atlântico, tem como característica grandes dunas de areia branca, os Lençóis maranhenses e sua capital é São Luís. De acordo, com Babilônia e Wander (2018), o Maranhão é um estado com grande potencial econômico, mas encontra-se no ranking nacional do IDH na última posição, pois o estado apresenta uma concentração econômica o que afeta o seu desenvolvimento.

Com uma população de cerca de 7,1 milhões de habitantes, o Maranhão é um dos estados mais pobres do Nordeste e do país. Sua economia é baseada na agropecuária, na produção de alumínio e na exploração de minério de ferro. Apesar dos esforços recentes para

a melhoria da qualidade de vida da população, o Maranhão ainda apresenta baixos índices de desenvolvimento humano e altos índices de pobreza e desigualdade social (IBGE, 2023).

Outro estado que compõe o Nordeste, o Piauí é conhecido pelos seus parques nacionais, como a Serra da Capivara, que fica no sudeste do estado e possui os maiores sítios arqueológicos com pinturas rupestres pré-históricas. Com a população de um pouco mais de 3 milhões de pessoas, o estado apresenta uma grande variedade de atividades, participando ativamente do comércio, na indústria, do turismo, extrativismo e o setor de prestação de serviços e comércio varejista, sendo de grande destaque também a atividade da agropecuária, marcante no desenvolvimento do estado.

O Piauí é um estado com economia baseada principalmente na agropecuária, com destaque para a produção de soja, milho e algodão. O estado apresenta índices de desenvolvimento humano abaixo da média nacional, bem como altos índices de pobreza e desigualdade social (IBGE, 2023).

Já o Ceará, cuja capital é Fortaleza, é um estado do Nordeste brasileiro que tem um interior montanhoso e um litoral Atlântico. Braga e Campos (2022) afirmam que o estado do Ceará passou por mudanças de ordem política institucional que levaram a dimensão econômica a partir da década de 1990, no campo social constatou-se que educação e saúde são elementos importantes para o crescimento desenvolvimento econômico e social cearense.

Com uma população de cerca de 9,2 milhões de habitantes, o Ceará é um estado com economia diversificada, baseada em setores como indústria, comércio, serviços e turismo. O estado tem se destacado nas últimas décadas pela implementação de políticas públicas voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade social, o que tem gerado impactos positivos na qualidade de vida da população (IBGE, 2023).

O Rio Grande do Norte faz divisa com Paraíba e Ceará Nordeste brasileiro, sua economia se baseia no setor primário, nas áreas de agricultura e extrativismo, a criação de camarões é uma atividade marcante para o estado (BRAGA; CAMPOS, 2022).

Contando com uma população de cerca de 3,5 milhões de habitantes, o Rio Grande do Norte é um estado com economia diversificada, que inclui setores como petróleo e gás, turismo, pesca e agricultura. O estado apresenta bons indicadores em áreas como educação e saúde, mas ainda enfrenta desafios em áreas como segurança pública e infraestrutura (IBGE, 2023).

O estado da Paraíba tem como capital João Pessoa e é conhecido pela linha da Costa tropical e pela arquitetura colonial portuguesa. Sua base econômica é primária, com principal

produto agrícola sendo a cana de açúcar. Indústria têxteis e calçadistas se destacam na indústria paraibana.

O referido estado conta com cerca de 4,0 milhões de habitantes, a Paraíba é um estado com economia diversificada, que inclui setores como indústria têxtil, agropecuária, comércio e serviços. O estado tem apresentado avanços significativos em indicadores sociais, como a redução da mortalidade infantil e o aumento da expectativa de vida da população (IBGE, 2023).

O Estado de Pernambuco, está no Oceano Atlântico, Recife é sua capital e é bastante moderna. Historicamente a agricultura foi a principal atividade de Pernambuco, sua maior fonte de renda, mas nas últimas décadas o setor de serviços passou a ser elemento fundamental para gerar receitas.

Sua população se aproxima de 9,5 milhões de habitantes, Pernambuco é um estado com economia diversificada, que inclui setores como indústria automotiva, têxtil, de alimentos e de turismo. Apesar dos avanços recentes em indicadores sociais, como a redução da pobreza e da mortalidade infantil, o estado ainda apresenta desafios em áreas como educação e saúde, conforme dados do IBGE (2023).

Sergipe é o mais pequeno estado nordestino, com uma arquitetura da era colonial. O estado possui importantes recursos minerais, como petróleo, gás natural, calcário e potássio, além do sal marinho.

Sua população se aproxima de 2,3 milhões de habitantes, Sergipe é um estado com economia baseada principalmente na agroindústria, na produção de açúcar e álcool, e no turismo. O estado apresenta índices de desenvolvimento humano relativamente bons em comparação com outros estados da região, mas ainda enfrenta desafios em áreas como segurança pública e saneamento básico (IBGE, 2023).

Alagoas é um estado pequeno do Nordeste o seu litoral é marcado por praias de areia branca e sua capital Maceió, famosa por suas praias e seu desenvolvimento. Tradicionalmente a economia é baseada na agricultura, principalmente na cana-de-açúcar, seu setor industrial é composto por usinas açucareiras e fábricas de beneficiamento de algodão e sisal.

Alagoas tem por volta de 3,3 milhões de habitantes, é o segundo estado mais populoso do Nordeste. Sua economia é baseada na agroindústria, na produção de açúcar e álcool, e no turismo. O estado apresenta baixos índices de desenvolvimento humano e alto índice de pobreza, com cerca de 40% da população vivendo abaixo da linha da pobreza.

Por fim, a Bahia é um estado nordestino, com a capital Salvador, sendo o centro histórico e rica em arquitetura colonial. O estado possui atividades econômicas diversificadas, mas o turismo é a principal delas, também é marcante na agricultura, indústria, mineração, turismo e serviços.

Com uma população de cerca de 14,9 milhões de habitantes, a Bahia é o estado mais populoso do Nordeste. Sua economia é diversificada, incluindo setores como agricultura, indústria, serviços e turismo. Apesar disso, a Bahia também apresenta altos índices de pobreza e desigualdade social, especialmente na região do semiárido.

O escudo cristalino é a área do sul da Bahia ao estado do Ceará, indo, também, para sudeste do Piauí e servindo de bacia sedimentar para Paranaíba, e ainda, corresponde ao Planalto da Borborema, Chapada da Diamantina e dos Planaltos da Serra Geral da Bahia, assim como depressões sertanejas, dentre outras áreas. Diz respeito a estruturas rochosas antigas, que passaram por fortes processos de erosão, sendo assim rebaixadas ou erodidas as bacias sedimentares dizem respeito a uma área do Piauí e Maranhão, no Nordeste Ocidental, médio São Francisco, Chapada do Araripe, dentre outros (ROCHA et al, 2011).

Essas características geológicas influenciam na economia da região Nordeste, pois se ligam a recursos minerais. As áreas sedimentares oferecem recursos como petróleo e gás natural. Assim, observa-se que as condições naturais do Nordeste têm lhes trazido diversas dificuldades, mas que é possível extrair riquezas da região.

De acordo com Bezerra (2013), a atividade de mineração também vem ganhando destaque na região Nordeste, sobretudo, nas áreas próximas a Chapada do Araripe, a atividade mineradora é importante para a sociedade, porém ela causa grandes impactos ao meio ambiente, degradando visivelmente a paisagem, alterando o relevo, a qualidade das águas e afetando a saúde das pessoas que se envolvem com essa atividade.

Sendo atrativa economicamente, a mineração é uma atividade realizada para gerar lucros, e o que acontece é que as áreas ao entorno da Chapada do Araripe vêm sendo exploradas pela mineração e a Chapada que é reconhecida por suas riquezas geológicas e paleontológicas, tem sido ameaçada pela degradação do ambiente, sobretudo, pelas atividades de mineração, ocasionando, também, situações de alerta para degradação da região Nordeste, diante de atividades intensas que ocasionam impactos com grandes proporções devido a suas condições naturais.

Especificamente em relação ao Semiárido Nordestino, já descrito como região delimitada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste -Sudene, que considera as condições climáticas dominantes de semiaridez, principalmente, a precipitação pluviométrica,

diz respeito aos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Macedo e Silva (2019, p. 2) trazem uma caracterização do semiárido nordestino:

O semiárido brasileiro é uma área que abrange municípios dos nove estados nordestinos e mais noventa e um do norte de Minas Gerais. Sua extensão territorial é de 1.128.697 km<sup>2</sup> e apresenta, segundo informações do censo demográfico de 2010, população residente de 22,6 milhões de habitantes, o que corresponde a 40,3% da população total na área de atuação do Banco do Nordeste [...] cento e vinte e nove municípios foram incorporados ao semiárido, totalizando 1.262 municípios [...] Hoje esse espaço geográfico representa cerca de 13,3% da área total do país [...] Não são apenas as condições naturais, de ordem climática, hidrológica e fitogeográficas, que determinam as características estruturais desta região. Dois aspectos são decisivos para compreendê-la e pensar políticas para sua transformação socioeconômica. O primeiro é que ela concentra parcela importante da pobreza brasileira, resultado de sua baixa capacidade histórica de dinamização de sua economia. O segundo aspecto a se destacar é que a RSA é uma das mais povoadas entre todas as áreas secas dos trópicos. Esta é uma questão fundamental para entendermos a peculiaridade deste subespaço e as perspectivas de políticas de desenvolvimento regional.

Assim, além das áreas que compõem o semiárido, seus municípios e sua extensão territorial, suas condições climáticas, há outros fatores relevantes que a caracterizam, um deles é o fato de concentrar uma importante parcela da pobreza do país e o outro diz respeito a ser entre todas as áreas secas dos trópicos a que é mais povoada.

A região semiárida está inscrita no interior do Nordeste Brasileiro e no Norte de Minas Gerais, tem como características baixas médias de precipitação total, uma grande irregularidade de chuvas, tanto em relação a tempo, quanto a espaço, com regiões críticas em que média se situa em torno de 300 mm/ano.

De acordo com Matos e May (2020), a irregularidade de chuvas na região do semiárido dificulta o desenvolvimento dessa região, prejudica, principalmente, as famílias rurais, que dependem da natureza para sua sobrevivência, fazendo com que a subnutrição, desnutrição e até mesmo a fome se tornem características marcantes dessa região.

A região semiárida, ainda, que em face da modernidade que o mundo apresenta em pleno século XXI, ainda sofre com o estigma da fome e do atraso, pois boa parte de sua população trabalha com a agricultura, com a criação de animais e precisa contar com os recursos naturais.

Todas essas características percebidas no semiárido Nordeste mostra a necessidade de que políticas públicas sejam criadas e efetivadas para que possam agir sobre essa realidade de pobreza e atraso social da região.

Assim, o Nordeste possui uma herança de formação marcantes até o final do século XX, ainda que nas décadas de 1960 a 1990 tenham ocorrido resultados positivos na economia da região e, a partir dos anos 2000, mudanças significativas se desenvolveram e melhoraram seu crescimento econômico, contudo as mudanças não foram capazes de promover uma verdadeira reestruturação econômica e social (SILVA; MOTA, 2020).

Em resumo, os estados do Nordeste apresentam realidades socioeconômicas bastante distintas, mas em geral enfrentam desafios comuns, como a redução da pobreza, da desigualdade social e da exclusão social. O desenvolvimento da região depende de políticas públicas efetivas e de investimentos em áreas como educação, saúde, infraestrutura e inovação tecnológica.

Os estados nordestinos apresentam uma renda per capita abaixo da média nacional. De acordo com o IBGE, em 2020, a renda média do Brasil foi de R\$ 1.491, enquanto que a renda média do Nordeste foi de R\$ 1.037. A Bahia apresenta a menor renda per capita da região, com R\$ 925, enquanto que Sergipe tem a maior renda per capita, com R\$ 1.256.

A região nordeste ainda enfrenta desafios em relação à educação. De acordo com o Censo Escolar de 2020, os estados nordestinos apresentam as piores taxas de alfabetização e as maiores taxas de analfabetismo do país. O Maranhão tem a menor taxa de alfabetização, com apenas 77,4% da população acima de 15 anos sabendo ler e escrever. Já Pernambuco tem a maior taxa de alfabetização, com 88,4% da população alfabetizada.

A região nordeste ainda enfrenta desafios em relação à saúde. De acordo com o Ministério da Saúde, em 2019, os estados nordestinos apresentaram as maiores taxas de mortalidade infantil do país. O Maranhão tem a maior taxa de mortalidade infantil, com 17,7 mortes para cada mil nascidos vivos, enquanto que a Paraíba tem a menor taxa, com 9,5 mortes para cada mil nascidos vivos.

Os estados nordestinos apresentam altos índices de pobreza e desigualdade social. De acordo com o IBGE, em 2020, o Nordeste apresentou a segunda maior taxa de pobreza do país, com 43,6% da população abaixo da linha de pobreza. O Maranhão tem a maior taxa de pobreza da região, com 54,1% da população vivendo abaixo da linha de pobreza.

Em relação à desigualdade, o Nordeste apresenta um índice Gini de 0,54, indicando uma alta desigualdade social. O Piauí tem o menor índice Gini da região, com 0,50, enquanto que Alagoas tem o maior índice Gini, com 0,57.

Desse modo, os estados nordestinos apresentam uma grande diversidade socioeconômica, com diferenças significativas entre eles em termos de renda, educação, saúde, pobreza e desigualdade. A região ainda enfrenta desafios em relação à redução da pobreza e da desigualdade social, além de melhorias na educação e na saúde.

Nesse contexto, observa-se a importância de que o Estado seja capaz de promover o desenvolvimento socioeconômico de todas as regiões, de modo que este deve ser um dos principais objetivos de seus governantes e é através das políticas públicas que pode levar o desenvolvimento a regiões como o semiárido brasileiro, que enfrenta problemas advindos de sua condição histórica, bem como de suas características naturais. Assim, é importante que um dos pilares de desenvolvimento do Brasil seja a redução de disparidades regionais, por isso é preciso desenvolver todas as suas regiões e o Nordeste merece uma atenção especial dentro desta perspectiva.

#### **2.4 Consórcio Nordeste, políticas públicas e possibilidades de desenvolvimento regional**

Compreender o Consórcio do Nordeste e suas especificidades e finalidades depende em muito da compreensão do que são políticas públicas, para buscar compreender a ação do Estado em prol das regiões e como age por meio das políticas públicas, cujo Consórcio do Nordeste busca construir políticas voltadas para sustentabilidade, justiça e desenvolvimento regional.

Todos são atingidos pelas políticas públicas, assim convive-se com estas de forma direta ou indireta, elas configuram-se como um conjunto de decisões, ações do governo que busca solucionar um problema que atinge a sociedade. As chamadas políticas públicas têm a finalidade de assegurar o bem-estar da sociedade.

O Estado estabelece junto a sociedade relações e essas relações podem ser percebidas, principalmente através das políticas públicas, que são determinadas em um dado momento histórico e possuem determinada natureza. As políticas públicas mostram-se como ações do Estado por meio de ações do governo que se apresentam em programas e ações para setores específicos da Sociedade.

As políticas públicas são idealizadas pelo Estado para proteger um grupo social, implementando benefícios a estes, bem como manter tais benefícios, mas que, contudo, configuram-se como ações do Estado voltadas para atenuar a situação da pobreza na sociedade, umas das marcas da questão social.

Para Höfling (2001), as políticas públicas são compreendidas com base no papel que o Estado representa, sendo bastante comum pensar este como o promotor do bem estar social, buscando ser de fato responsável por oferecer o que precisa à população o Estado desenvolve uma série de medidas e ações em diferentes áreas.

Desse modo, compreende-se as políticas públicas como ações do governo para garantir o conforto da sociedade e o interesse público, tais metas do governo podem ser de cunho nacional, estadual ou municipal. A sociedade apresenta seus pedidos aos poderes públicos através da Sociedade Civil Organizada, SCO, assim o conforto da sociedade é definido pelo governo e não por ela própria. Como não há recursos suficientes para atender todos os pedidos da sociedade acaba por ocorrer uma competição entre os cidadãos pelos serviços públicos que precisam e é assim que nascem as políticas públicas (HÖFLING, 2001).

Pereira (2008), ao tecer considerações acerca de políticas públicas, comenta que as mesmas constituem-se em categoria acadêmica e política, de constituição prática, mas também teórica, sua intenção não é apenas conhecer, mas também mostrar o mundo real ao passo que age sobre este mundo, buscando por mudanças. As políticas públicas buscam atender as necessidades sociais. Elas vão muito além da iniciativa privada, necessitam de princípios coletivos que devem ser amparados por leis para garantir direitos.

Buscando esclarecer situações acerca de políticas públicas, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, SEBRAE (2008), elaborou um manual que visa não só conceituar as políticas públicas como também mostrar as práticas da mesma, assim ao definir que as mesmas são um conjunto de ações e decisões do governo que buscam solucionar, ou não, os problemas da sociedade e reforçar argumentando que as mesmas são a totalidade de metas, nas esferas nacionais, estaduais e municipais no intuito de intender os interesses da sociedade e de fato garantir o bem estar da sociedade, o SEBRAE (2008) também salienta que o bem estar social, em se tratando das políticas públicas é definido pelo governo e não pela sociedade, para o SEBRAE (2008) isso ocorre porque a sociedade não é capaz de se expressar de maneira integral, fazendo seus pedidos por meio de seus representantes para que estes mobilizem o poder executivo.

Assim, a sociedade apresenta suas demandas a seus representantes, prefeitos governadores, deputados, essa apresentação ocorre por meio da Sociedade Civil Organizada que consiste em sindicatos, associações de moradores, entre outras.

Pereira (2006) entende que as políticas públicas surgem das necessidades humanas, essas necessidades são problematizadas e então tornam-se questões de direito, as políticas públicas surgem de acordo com a autora pelo fato de os seres humanos não serem perfeitos e

cheios de fragilidades, mas também pelo fato de os mesmos serem extremamente criativos e capazes de realizações para suprir suas necessidades, assim as necessidades humanas devem ser reconhecidas como necessidades sociais, esse passo é imprescindível para que seja construída a cidadania e que sejam alcançadas realizações sociais e fomentadas políticas públicas.

Contudo, chama a atenção que na apresentação dessa demanda, dessas necessidades humanas, é que a sociedade é amplamente diversificada, formada por um grupo bastante heterogêneo, aspirações e desejos completamente diferenciados, sentimentos, ideias, religiões, línguas e etnias são tantas que é impossível alcançar uma unidade, assim é possível perceber o quão é difícil a definição de uma política pública que venha atender pessoas tão diferentes, que por conseguinte tem anseios e necessidades, mas distintas ainda.

Na história brasileira, é latente a maneira diferenciada como apresentou-se nossas aspirações, o que se quis, o que cada um quis, o que era aspirado por um grupo não era necessariamente bom para o grupo antagônico e, assim foram sendo constituídas as políticas sociais brasileiras, ora servindo a um grupo ora a outra, mas com a característica de ser extremamente difícil, impossível atender os anseios de toda a sociedade (PEREIRA, 2006).

É nesse sentido que o Sebrae (2008), ao tentar explicitar as questões centrais em torno das políticas públicas, enfoca os conflitos e competições que acabam por desenvolver-se dentro da sociedade e que faz com que pessoas que tem interesses em comum se unam para tornarem-se mais fortes ao fazerem reivindicações.

Dessa forma, a ocorrência de competições e conflitos na sociedade não é algo essencialmente ruim, pois acabam por estimular mudanças positivas e empreenderem melhorias na sociedade, por tanto movimentos que se unem em torno de um bem comum a certo segmento da sociedade pode ser proveitoso desde que ocorra de maneira legal e respeitando limites, sendo assim indivíduos que, por exemplo, precisam da saúde pública, que dispõem de atendimentos da mesma e não estão satisfeitos podem organizar-se e pedir mudanças, a mobilização de massas é uma arma poderosa dentro da sociedade contemporânea (SEBRAE, 2008).

É essencial compreender que muitas vezes o interesse de um grupo social pode ser conveniente para outro grupo e eles podem se unir, da mesma forma podem repelir e encontrar a oposição de um grupo que não se interessa pela sua reivindicação, assim o interesse público, responsável por gerar as políticas públicas forma-se a partir das disputas entre diferentes grupos sociais.

Assim, ao elaborar as políticas públicas o formulador percebe e avalia as diversas demandas da sociedade e define as que são prioridades, de maneira que alguns grupos são contemplados e outros não.

Sobre as políticas públicas Secchi (2014, p.1) escreve: “Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”

Então, os diversos grupos que formam na sociedade travam uma competição entre si por seus interesses, já que sendo estes diversificados anseiam também por políticas diferentes, dessa competição resultam as políticas públicas advindas das demandas sociais que são definidas como prioridades. Os interesses de cada grupo podem ser específicos e dentro dessa especificidade podem estar obsecras por melhores condições de saúde que se define em uma questão central para sociedade.

Contudo, é preciso atentar para o fato de que grupos exigirem por melhorias em qualquer outra esfera da sociedade não significa que sejam atendidos, pois seus pedidos precisam ser reconhecidos e ganharem força junto aos poderes públicos. Uma situação necessita ser vista como um problema para que seja inserida na Agenda Governamental e para que se busque maneiras de solucioná-la, se uma ação for considerada boa para um determinado grupo, mas ruim para outra, certamente a política pública a vir a ser elabora deverá causar conflitos e não ocorrerá de maneira pacífica.

Ainda no sentido de apresentar as políticas públicas, remete-se a Faleiros (2007) que salienta que estas políticas são conduzidas pelo Estado Capitalista, resultam da relação e do desenvolvimento complexo das forças produtivas e sociais, assim como da luta de classes e, assim contribuem para a reprodução das classes sociais.

Gentilli (2008) acredita que as políticas públicas são criadas no intuito de procurar amenizar as consequências da pobreza em diversas áreas, como educação, habitação, previdência e também na área da saúde.

Assim, para Pereira (2012) o Estado brasileiro, como tantos outros Estados da América Latina, teria uma política social coerente com a lógica do expansionismo capitalista, seria, desse modo, um Estado aliado fortemente a burguesia, é dessa maneira que deve-se entender as políticas públicas provenientes dos anos 1930 em diante, tendo por base uma política pública estatal que apareceu a partir das relações sociais, que representavam um modo de gestão social da força de trabalho. Os anos que se seguiram trouxeram consigo essa mesma característica, que se modificou sutilmente, adequando-se as conjunturas políticas e sociais de cada momento.

Até 1930 o Brasil era um país rural e agrícola, foi somente a partir do referido ano que o país começou a urbanizar-se, bem como a desenvolver efetivamente a industrialização. Foi, também, em 1930 que a política social se instituiu no Brasil, de acordo com Pereira (2012) esta política social estava associada aos direitos reivindicados pelos trabalhadores organizados, que apesar de reivindicar por direitos que julgavam possuir estavam atrelados às práticas políticas nacionalistas do governo Vargas<sup>1</sup>.

O governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira foi considerado o mais democrático até o período, mas no que se refere às políticas públicas brasileiras esclarece Pereira (2012, p. 773):

[...] a política social teve um papel marginal. Nesse governo, marcado por um ambicioso sonho nacional desenvolvimentista de trazer para o país, em cinco anos, um progresso equivalente a cinquenta anos de crescimento industrial, a política social só teve vez como peça subsidiária a realização desse progresso. Não à toa, a educação contida no Plano de Metas do governo Kubitschek visava quase tão somente preparar recursos humanos para empresas estrangeiras que aqui se estabeleceram, sobretudo as do ramo automobilístico.

É devido a essa estreita ligação entre a industrialização e a política social brasileira que Dallago (2007, p.2) afirma que o surgimento das políticas públicas no Brasil só foi possível devido ao desenvolvimento urbano industrial, no “ no qual o Estado redefiniu suas funções e passou a utilizar mecanismos institucionais de controle, até então fora de sua esfera de intervenção”. Ainda segundo Dallago (2007, p.2):

Situando historicamente, observou-se que no período de 1930 a 1960 as políticas sociais desenvolveram-se mais direcionadas à “proteção” aos trabalhadores, com o objetivo de criar condições para garantir a força de trabalho adequada, que atendesse as exigências do mercado emergente. Contudo, não se pode deixar de considerar que a política social também foi produto de luta dos trabalhadores reivindicando suas necessidades.

Desse modo, a política social brasileira visando o controle da população, como uma potência emergente trabalhou suas políticas públicas voltadas para grupos que poderiam ajudar na consolidação do capitalismo e atender as exigências de um país emergente, porém

---

<sup>1</sup>O presidente Vargas esteve à frente da República brasileira por 15 anos ininterruptos, os quais foram cunhados de Era Vargas, nesse período Getúlio Vargas passou a governar com medidas voltadas para os trabalhadores, consolidando algumas leis que fizeram com que o mesmo ganhasse o apoio dessa classe, Vargas era também extremamente nacionalista e assim foi a política da época. (FAUSTO, 2009).

ao se organizarem e buscarem o atendimento de suas necessidades os trabalhadores conseguiram algumas políticas que lhes beneficiaram.

Em 1964, o Brasil sofre um golpe militar e passa a viver com uma ditadura<sup>2</sup>, onde a política social passa a ser utilizada fortemente, na intenção de compensar o não cumprimento dos direitos civis, bem como os direitos políticos. A política social era implementada pelo Estado que, havendo na época um ciclo econômico internacional em constante emancipação empenhou-se e contribuiu para a industrialização do Brasil.

De acordo com Pereira (2012) nos anos de 1970 todo o mundo capitalista conheceu uma crise com o fim do ciclo expansivo da economia internacional que havia iniciado no pós-guerra e que segundo a autora perdura até aos dias atuais. Para Dallago (2007) esse período de censura, repressão exigia do Estado respostas em relação à questão social. Em 1978, o posicionamento crítico da população e a exigência do fim do regime militar levaram a busca de soluções políticas e sociais que culminariam com a instauração da Assembleia Nacional Constituinte em 1986 e a Promulgação da Constituição Federal de 1988.

O Brasil transpassa, atualmente, pela política capitalista neodesenvolvimentista, o termo faz referência ao projeto nacional-desenvolvimentista dos anos 50, nos moldes da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que implantou um modelo econômico baseado no Estado planejado para apoiar o setor privado, com participação do capital estrangeiro, o que veio a gerar a crise da dívida nos anos 80.

Hoje, o papel do Estado mantém a função de transferir mais-valia social para o setor privado, principalmente através da expansão do agronegócio e de projetos energéticos e de infraestrutura, centrados no controle da terra, água e minério. A política capitalista neodesenvolvimentista implantou o país no rol das potências emergentes, ao que é válido destacar, a mesma é submetida a interesses de classes.

Desse modo, torna-se relevante averiguar as políticas públicas pensadas no sentido de desenvolver o Nordeste, de superar as condições impostas pela seca e pelo atraso ocasionado pela exploração pela qual passou o Nordeste ao longo de sua história. De modo que se traz considerações sobre o Consórcio do Nordeste.

De acordo com o Souza (2021) a Constituição Federal de 1988, que com algumas alterações ainda rege o país, foi criada com muitos objetivos, sendo um deles a descentralização e maior autonomia dos entes subnacionais, de modo que foram criados

---

<sup>2</sup>Os militares tiraram o Presidente em exercício João Goulart do poder e assumiram o governo brasileiro por mais de 20 anos, assim sem eleições e sem direitos políticos os brasileiros ficaram a margem da tortura e da censura, a economia da época contribuiu para o crescimento da pobreza e favoreceram o surgimento de algumas políticas públicas para compensar a suspensão dos direitos dos cidadãos (FAUSTO, 2009).

mecanismos em forma de lei para desenhar um aparato jurídico financeiro e institucional do país dentro de um sistema federalista.

De modo que a União, Estados e municípios tiveram suas responsabilidades firmadas dentro do que se chamou o pacto federativo. Formas interacionais no Brasil tem sua independência garantida pela Constituição, mas compartilham de atributos essenciais, deveres e direito e para que as atividades de cooperação se desenvolvam de forma melhor é preciso atividades de cooperação através de políticas públicas (SOUZA, 2021).

Como é notória necessidade de que haja redistribuição de recursos entre as regiões do Brasil promove-se as políticas públicas para que se melhore o âmbito subnacional. É nesse contexto que se ressalta o Consórcio do Nordeste, enquanto Consórcio Público que surge na necessidade de articulação, intercâmbio de conhecimento e produção e fortalecimento governamental a partir de interesses comuns, são instrumentos de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. De modo que são alternativa para que se obtenha ganhos de escala na contratação de serviços, melhor captação de informações e boas práticas, além da fusão de recursos para o alcance de parcerias e compras (SOUSA; 2021).

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste é uma autarquia interestadual brasileira, formado pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, visando o crescimento sustentável do Nordeste e seu desenvolvimento social. Os propósitos do Consórcio do Nordeste estão relacionados ao Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste- PRDNE que foi apresentado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Sudene, no ano de 2019.

Souza (2021) enfatiza os objetivos do consórcio do nordeste em relação ao desenvolvimento sustentável, seguindo o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, explicitando os seus objetivos em relação a ser uma ferramenta de gestão dos serviços de interesse comuns dos estados e o criador de pactos em torno de políticas públicas. Os membros do Consórcio do Nordeste se articulam em assembleia, que dão origem a protocolos de intenções em um estatuto social, contam também com nove leis aprovadas em cada um dos estados, sendo representado por governadores e vice-governadores estaduais. No Conselho do Nordeste, além da mesa diretora formada pelos governadores e vice-governadores, existe, também, um Conselho de Administração, uma Secretaria Executiva e uma Assessoria Jurídica.

Nesse contexto, convém informar que o Conselho de Administração é formado por dois membros do executivo de cada estado, sendo que geralmente mantém cargos de confiança como chefe de gabinete, secretários estaduais e assessores, enquanto a Secretaria Executiva que é responsável por assessorar o presidente do consórcio em organizar as

atividades desenvolvidas pelo grupo, é formada por um secretário executivo, um chefe de gabinete, uma diretoria administrativa financeira e cinco subsecretarias de programa. A Assessoria Jurídica é de responsabilidade do fórum dos procuradores gerais do Nordeste, ela realiza os serviços de consultoria a partir de pedidos feitos pela Procuradoria-Geral do estado líder.

Junqueira, Alves e Santos (2021) acreditam que os Consórcios Públicos são uma realidade pouco conhecida no Brasil, destacam estes enquanto associações públicas, sem fins lucrativos e com a finalidade de executar a gestão de políticas públicas e de serviços públicos. O Consórcio do Nordeste representa um avanço no estabelecimento dos Consórcios Públicos no Brasil, sua ação é mais voltada para o desenvolvimento nordestino, este consórcio foi estabelecido nos meses iniciais da presidência de Jair Bolsonaro, tendo a peculiaridade de todos os governadores da região Nordeste que participam do consórcio serem político-partidário contrário à liderança do executivo, de modo que o Consórcio do Nordeste empreende atividades internacionais para que possam captar recursos e cooperação para prosseguirem com o seu objetivo.

Clementino (2019) destaca o ineditismo do Consórcio do Nordeste, criado em um momento adverso aos interesses da região, os governadores de nove estados brasileiros nordestinos compactuam para o fortalecimento da região, buscando a melhoria da prestação dos serviços públicos e a proteção e promoção dos direitos do povo nordestino, sobretudo no que diz respeito a melhoria dos serviços públicos e a proteção e promoção dos direitos do povo nordestino, em busca de justiça inclusão social. O Consórcio do Nordeste tem a particularidade de buscar a mudança de uma cultura política, antes predatória na qual prevalece as disputas severas por investimentos entre os estados, levando à ocorrência de uma guerra fiscal.

O Consórcio do Nordeste é um instrumento de gestão pública que mostra a importância de ativos regionais, a existência de uma identidade regional solidamente construída e, também, uma crise no país, em que mostra se necessário desenvolvimento e lideranças políticas bem articuladas no Nordeste para quem seu horizonte encontre o desenvolvimento. O Consórcio do Nordeste trouxe o ineditismo de ser o primeiro do Brasil entre os estados federados não incluindo entre os municipais e federal, é uma alternativa de negociação e decisão coletiva compartilhada sobre um futuro comum.

Nesse Consórcio há um alinhamento político entre nove estados e seus governadores e mostra o papel do Nordeste frente ao contexto nacional, diante de propostas e debates sobre o país e mudanças importantes que precisam ser feitas nas políticas públicas. O Consórcio do

Nordeste permite o compartilhamento de recursos físicos e informação entre governos diferentes, havendo incentivos para que criem solidifiquem suas próprias estruturas e políticas e possam assim assegurar a sustentabilidade em minimizar ineficiências burocrática.

O Consórcio do Nordeste permite a dinamização da comunicação e ação e cria um novo nível de governo, com a intenção de que a resolução de problemas seja resolvida de forma mais eficiente, através de clara e forte articulação dos governos que encoraja os líderes de cada região a assumirem maiores responsabilidades.

Para Rossi e Silva (2020) o Consórcio do Nordeste traz a aproximação entre os governadores da região e a elaboração de políticas públicas comuns para fortalecer a região. O referido consórcio busca o desenvolvimento sustentável da região, por isso, se mostra como um instrumento político e jurídico para o fortalecimento do Nordeste à medida que visa melhorar a prestação dos serviços públicos ao cidadão, de modo que consiga a proteção e promoção dos direitos do povo nordestino. O Consórcio do Nordeste define como áreas prioritárias à saúde, a segurança pública e a educação, além de buscar a adoção de compras coletivas, como uma estratégia de aprimorar a gestão pública, incluindo os bens importados do exterior.

O Consórcio do Nordeste busca, também, o incentivo à cooperação interestadual em que um estado ajuda o outro em casos de emergência. Portanto, o Consórcio do Nordeste atua não apenas em uma dimensão administrativa, mas em um sentido político estratégico, contribuindo para que possam diagnosticar os problemas da região e conseguir resolvê-los buscando o seu desenvolvimento.

Para Fernandes e Pinto (2020), o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste é uma ferramenta política para tratar de potencializar políticas atuais na região Nordeste. Desde sua criação este tem mostrado potencial para avançar em direção à descentralização de políticas públicas no país, trazendo maior autonomia aos governos subnacionais, fazendo com que estes possam atuar a fim de vencer dificuldades existentes na região, formularem políticas e tomarem decisões adequadas.

A estrutura do Consórcio do Nordeste é bastante enxuta e ela adota como regra operacional que a estrutura administrativa e jurídica que dá suporte a ele é o estado do governador que preside o consórcio proposto, é liderado por um governo responsável pela providência dos meios técnicos e administrativos, para que seja formulada e apresentada a pauta aos demais governos.

O Consórcio do Nordeste tem a intenção de formular e apresentar estratégias de desenvolvimento econômico, de infraestrutura: energética, hídrica logística e saneamento,

mobilidade urbana e comunicação, dentre outros. Visa, também, o desenvolvimento social na área da saúde educação cultura e assistência social, assim, como busca atuar, também, na segurança pública e no desenvolvimento da gestão, da comunicação pública e da articulação político jurídico institucional.

### 3 METODOLOGIA

A temática desta pesquisa encontra-se delimitada no campo das relações intergovernamentais relativo àquelas estabelecidas no plano horizontal entre Estados quando promovem a gestão cooperativa de serviços e políticas públicas por meio de Consórcios Públicos.

Como estratégia metodológica optou-se por realizar um estudo de caso único que expressa certa singularidade quanto aos modelos analíticos e normativos vigentes sobre consórcios públicos, procurando a partir da riqueza dos detalhes dessa vivência, ampliar o conhecimento sobre as práticas presentes no caso e entender as complexidades de uma experiência de cooperação intergovernamental horizontal em âmbito regional. Trata-se de um método amplamente utilizado para estudar uma entidade bem definida e tem por objetivo conhecer em profundidade uma determinada situação, buscando entrever o que há de mais essencial e característico para revelá-lo tal como é (FONSECA, 2002).

Os procedimentos metodológicos utilizados no presente trabalho buscam uma abordagem de forma qualitativa, porque os dados serão analisados qualitativamente. A pesquisa qualitativa foi escolhida pelo fato de permitir um olhar amplo sobre o material estudado, ela permite que se tenha perguntas e que as investigue em profundidade, permitindo que dados sejam coletados e interpretados. Neste trabalho a pesquisa qualitativa ajuda a alcançar os objetivos propostos à medida que permite uma análise do material teórico e dos documentos referentes ao Consórcio do Nordeste.

Quanto aos objetivos da pesquisa este trabalho fez uso de pesquisa exploratória, descritiva e analítica. As pesquisas exploratórias simultaneamente com as descritivas são as habitualmente utilizadas nas pesquisas sociais pelos pesquisadores preocupados com a atuação prática. Caracteriza-se ainda como analítica, pois buscará analisar as práticas e materiais coletados objetivando realizar inferências e explicações sobre a realidade do objeto de estudo (MARCONI; LAKATOS, 2010; PRODANOV; FREITAS, 2013). Na pesquisa a análise exploratória, descritiva e analítica aconteceram ao passo que explorou-se o material sobre o tema, descrevendo resultados e trazendo explicações acerca da temática trabalhada.

Na pesquisa, os dados foram coletados por pesquisa documental e dados secundários, onde se buscou-se em fontes como publicações (ARAÚJO et al., 2019; CLEMENTINO, 2019; CLEMENTINO et al., 2020; CRUZ et al., 2020; FERNANDEZ; PINTO, 2020; PESSOA; TEIXEIRA; CLEMENTINO, 2020; CUMARÚ; PADILHA, 2020; ROSSI; SILVA, 2020; SANTANA et al., 2020; PEREZ; SANTANA, 2021; SIMAN, 2021). Esses autores foram

escolhidos mediante a pesquisa em bases de dados por artigos científicos que retrataram acerca do Consórcio do Nordeste, em que se destacaram pela qualidade da discussão e pelos dados apresentados. Protocolo de Intenções, Estatuto Social, Atas das Reuniões da Assembleia Geral, Atos Normativos (Resoluções/Portarias), Convênios e Acordos de Cooperação Técnica, Relatórios de Gestão, e outros documentos institucionais constantes no sítio oficial do Consórcio Nordeste (<http://www.consorcionordeste-ne.com.br>).

Nestes documentos foram buscadas informações referentes as principais iniciativas do Consórcio Nordeste, seus objetivos, suas ferramentas de gestão, suas realizações e as políticas públicas que têm sido implementadas através desse consórcio, de modo que possa ser possível determinar como este tem colaborado para desenvolver a região Nordeste, suas contribuições.

O reaproveitamento de dados qualitativos passou a ser cada vez mais possível através da abundância de fontes de dados disponíveis e da inovação dos procedimentos de pesquisa. A análise secundária qualitativa é entendida como um processo em que os pesquisadores procuram capturar dados de diferentes meios. Os pesquisadores que reaproveitam os dados têm o potencial de originar novos e significativos *insights* sobre o ambiente social e, assim, se ligar a históricos de pesquisa mais amplos (HUGHES; HUGHES; TARRANT, 2020; TARRANT; HUGHES, 2020).

Os dados foram descritos e analisados de forma qualitativa com a técnica da análise temática. Essa técnica é um procedimento de análise qualitativa de dados para identificar, analisar, compreender e descrever padrões (temas) com base em dados qualitativos (SOUZA, 2019). Um tema constitui um grupo ideias e propicia aos pesquisadores responder ao problema de pesquisa. Um tema possui códigos com pontos comuns e elevado nível de generalidade que agrega ideias sobre o objeto investigado. A Análise Temática requer que temas sejam apresentados, não especulações sejam colocadas e ratificadas (SILVA; BARBOSA; LIMA, 2020).

O procedimento da Análise Temática pode ser usado a base de dados qualitativos bem diferentes, desde narrações em primeira pessoa, como em entrevistas tradicionais de pesquisa, até entrevistas em conjuntos maiores, algumas vezes obtidas em âmbitos de grupos evidenciais, bastante usado na área de administração, até fontes secundárias de dados, como mecanismos de mídia. A Análise Temática (AT) também auxiliou com a seleção baseada pelos modelos interpretacionistas, nos quais as organizações são processos que emergem do agir intencional dos indivíduos, sozinhos ou em concordância com outros (SILVA; BARBOSA; LIMA, 2020).

Uma vez manipulados os dados, o passo seguinte foi a análise e interpretação das informações levantadas, analisando o processo de formalização do Consórcio Nordeste e seu funcionamento e contribuições para a região Nordeste do Brasil. Quais os entraves e as vantagens dessa cooperação intergovernamental, considerando o caso específico. Espera-se com este trabalho colaborar para a literatura sobre cooperação intergovernamental interestadual e consórcios públicos, bem como para a avaliação dos reais alcances e limites da atuação do Consórcio Nordeste, em um momento em que a cooperação tem se tornado uma relevante estratégia política, mas principalmente de gestão e governança para os entes subnacionais.

O estudo estipula como categorias temáticas a serem tratadas: objetivos e finalidades, ferramentas de gestão, políticas públicas, pactos, resultados e desenvolvimento da região Nordeste.

Quadro 1 – Sintetiza os aspectos metodológicos

CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA		ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA	
<b>Metodologia</b>	Qualitativa	<b>Objeto empírico</b>	Consórcio Nordeste
<b>Tipo da Pesquisa</b>	Descritiva e exploratória	<b>Quantidade de casos</b>	Único
<b>Método</b>	Estudo de caso	<b>Unidade de análise</b>	Organizacional/Institucional
<b>Instrumento de coleta</b>	Registros de arquivos; Exame de documentação; Plataformas digitais.	<b>Unidade de observação</b>	Organizacional/Institucional
<b>Análise dos dados</b>	Análise Temática	<b>Enfoque da observação</b>	Criação e funcionamento do Consórcio Nordeste.
<b>Perspectiva temporal</b>	Desde a constituição do Consórcio em 2019 até 2021	<b>Critério de seleção do caso</b>	Estrutura institucional <i>sui generis</i> ; Relações em nível horizontal interestadual; Existência de ações concretas; Acessibilidade a documentos no sítio oficial e diversos vídeos públicos com agentes do consórcio.

**Fonte:** Adaptado a partir de Henrichs (2017).

Quadro 2 – Protocolo de Pesquisa

ETAPA	PROCEDIMENTO A SER REALIZADO
<b>Pesquisa Bibliográfica</b>	Pesquisar e coletar materiais bibliográficos que abordem a temática de consórcios públicos, cooperação federativa intergovernamental, consórcio interestadual, Consórcio Nordeste (ou similares analogamente).
	Selecionar livros, teses, monografias, leis, decretos, sites governamentais, pesquisas e materiais técnicos disponibilizados na internet para tornar o suporte teórico ainda mais robusto e consistente. Bem como materiais para análise na pesquisa.
<b>Pesquisa Documental</b>	Coletar documentos sobre o objeto em estudo que contribuam no entendimento do contexto da cooperação intergovernamental (leis, resoluções, portarias, boletins, relatórios gerais, relatórios administrativos).
	Coletar o Protocolo de Intenções e Estatuto e demais documentos institucionais constantes no sítio eletrônico <a href="http://www.consorcionordeste-ne.com.br">http://www.consorcionordeste-ne.com.br</a> .
	Coletar Atas de Assembleias, conferências e demais reuniões.
<b>Tratamento dos Dados</b>	Organizar as bibliografias de maneira que se possam descartar os materiais que não tratem especificamente do assunto, bem como criar um banco de dados sistematizado com todas as bibliografias coletadas e utilizadas.
	Organizar os documentos e arquivos digitais coletados na fase da pesquisa documental de forma a criar um banco de dados sistematizado e passível de comprovação posterior para análises futuras ou mesmo comprovações do estudo.
	O banco de dados a ser criado será via plataforma digital privada por meio do <i>Google Drive</i> .
<b>Análise dos Dados</b>	Análise temática. Analisar os dados coletados após o tratamento e de maneira sistematizada realizar inferências que possam responder de maneira consistente o problema de pesquisa.
	Categorias temáticas: objetivos, ferramentas de gestão, políticas públicas, pactos, resultados e desenvolvimento da região Nordeste.
	Analisar os dados e demonstrar o atingimento dos objetivos.
<b>Publicação dos Resultados</b>	Redação do relatório final contendo os resultados da pesquisa e todos os procedimentos realizados (dissertação).

Fonte: O autor (2021)

#### 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Consórcio do Nordeste é resultado da possibilidade de estabelecimento de acordos políticos institucionais entre vários atores e possibilidade de construção de ações horizontais entre entes subnacionais trazidas pela Constituição de 1988. A Lei nº 11.107 de 2005 trouxe as primeiras iniciativas do estado brasileiro para efetivar ações que facilitassem as relações intergovernamentais, essa lei é conhecida como Lei dos Consórcios Públicos e desde então os arranjos cooperativos que se baseiam nela trazem maior legalidade e viabilidade a atuação conjunta, sobretudo dos governos municipais.

Com a Constituição de 1988 e a Lei dos Consórcios Públicos, criou-se um momento oportuno para que se formasse arranjos institucionais de cooperação dos estados brasileiros, em que surgiu o Consórcio do Nordeste, conforme discutido neste estudo, uma experiência singular e de grande relevância para o Nordeste, o colocando em destaque no cenário atual.

O Consórcio do Nordeste nasceu em 2019, a partir da decisão de efetivar uma personalidade jurídica de direito público, logo após a aprovação de leis em cada um dos estados, sendo o consórcio integrado por todos os nove estados da região Nordeste e que reúne uma população de aproximadamente 57 mil de pessoas.

O Consórcio do Nordeste nasceu com objetivos definidos, buscando articular uma institucionalidade que torna possível desenvolver uma série de ações de cooperação e coordenação, que vão desde ter pessoal e fundos de recursos próprios, passando pela criação de sistemas de dados e de informações compartilhados, além de uma gestão associada de pesquisas e obras públicas. Assim como serviços, também há uma fiscalização de atividades, cobranças de taxas e exercício de poder de política administrativa (FERNANDES; PINTO, 2020).

O Consórcio do Nordeste propõe apresentar uma estrutura simples e adota como regra operacional, que a estrutura administrativa e jurídica que dá suporte ao consórcio é a do estado do governador que está presidente do consórcio, e que cada projeto proposto é liderado por um governo e este governo fica responsável por providenciar os meios técnicos e administrativos para formular e apresentar a pauta aos demais.

Tendo assimilado a compreensão acerca do Consórcio do Nordeste, quando surgiu, as novidades que estabelece e sua estrutura, o estudo traz uma análise acerca de quatro categorias referente ao Consórcio do Nordeste, são elas: objetivos e finalidades, ferramentas de gestão, políticas públicas impactos e resultados de desenvolvimento da região Nordeste. A

análise partiu de documentos do Consórcio do Nordeste, para que fosse possível compreender o funcionamento deste consórcio e os resultados que deles são provenientes.

#### 4.1 Objetivos e finalidades

A primeira categoria de análise refere-se aos objetivos e finalidades Consórcio do Nordeste, em que considera-se que o referido consórcio nasceu com a intenção de que pudesse promover o desenvolvimento sustentável da região Nordeste, de modo que sua atuação se pauta na promoção do bem-estar de forma socialmente justa e ecologicamente sustentável, articular de forma institucional para possibilitar o desenvolvimento de uma série de ações, operação e coordenação dos seus recursos próprios e de seu pessoal, tendo os meios adequados possibilitar o desenvolvimento da região nordeste.

A criação do Consórcio do Nordeste adveio para que se tornasse um instrumento jurídico, político e econômico, de modo que integrasse uma região que tem mais de 57 milhões de habitantes. Os entes consorciados visam a promoção da integração regional, do desenvolvimento sustentável e a modernização da gestão dos Estados membros, integrando políticas públicas integradas e no bem-estar social.

Assim, a primeira categoria de análise trata de mostrar os objetivos e finalidades do Consórcio do Nordeste.

Quadro 3 - Objetivos e finalidades do Consórcio do Nordeste

<b>Objetivos</b>	<b>Documento</b>
Art. 8º. O CONSÓRCIO NORDESTE tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável na sua área de atuação.	Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste. (2019).
<b>Finalidades</b>	<b>Documento</b>
<p>I No desenvolvimento econômico</p> <p>a) Elaboração de políticas e realização de ações conjuntas que propiciem a ampliação da produção industrial e promovam a competitividade dos entes federativos associados.</p> <p>b) O desenvolvimento de políticas para ampliação da produtividade da pequena, média e grande propriedade rural, bem como da agricultura familiar, com ênfase no assessoramento técnico, na competitividade e na sustentabilidade ambiental.</p> <p>[...] desenvolvimento da mineração, do turismo, setor da construção civil, desenvolvimento imobiliário, desenvolvimento da economia criativa, desenvolvimento de setores de petróleo, gás, naval e de energias renováveis, petroquímica e complexo</p>	Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio do Nordeste. (2019).

industrial de saúde.

II – na infraestrutura o desenvolvimento de projetos de integração para região e inserções nacionais e global, além da definição de ações que possam fomentar atividades correlatas, em especial nas áreas de logística, saneamento, infraestrutura energética, infraestrutura hídrica, infraestrutura de comunicação [...]

III Na Ciência, Tecnologia e Inovação, a elaboração de políticas que propiciem o desenvolvimento científico e tecnológico da região Nordeste [...]

IV No desenvolvimento Social

a) Na área de saúde, aquisição centralizada e ou compartilhada de medicamentos, equipamentos, materiais de saúde, gestão de serviços em saúde, em especial laboratórios regionais, desenvolvimento e implantação de tecnologias digitais e inovação em saúde [...]

[...]

V Na segurança pública e na administração penitenciária, [...] efetiva implantação da Política Nacional e Regional de Segurança [...]

VI No Meio Ambiente, o aprimoramento do licenciamento ambiental e o desenvolvimento de instrumentos de planejamento e da gestão ambiental em apoio ao desenvolvimento sustentável da região Nordeste [...]

VII No desenvolvimento da gestão, compartilhamento de conhecimento, ações, saberes, boas práticas e sistemas da gestão fiscal e previdenciária [...]

VIII na articulação político-jurídica institucional, o compartilhamento e o alinhamento de ações na defesa dos interesses do Estado no âmbito do Poder Judiciário [...]

IX No desenvolvimento de comunicação pública e estatal, o compartilhamento de conhecimento, ações, saberes, boas práticas e sistemas nos campos de transparência [...]

§1º Para gestão associada de serviços

I No que se refere ao exercício de competências relativas ao planejamento, a regulação, a fiscalização ou ao modelo de prestação [...] dos serviços públicos, dar-se-á nos termos da Assembleia Geral [...]

II No que se refere a prestação de serviços pelo próprio Consórcio, dependerá da celebração de contratante de programa.

§2º O Consórcio poderá outorgar a concessão, a permissão e a autorização de serviços públicos, sem prejuízo da utilização de outros instrumentos jurídicos, visando o cumprimento de suas finalidades.

§ 3º As outorgas a que se refere o §2º desta cláusula deverão atender as condições e metas de desempenho.

--	--

**Fonte:** O autor (2022)

Mediante o quadro com os resultados referentes aos objetivos e finalidades do Consórcio do Nordeste, observa-se que o referido Consórcio define claramente o seu objetivo de desenvolvimento sustentável na sua área de atuação. Este objetivo é claramente definido no estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste-Consórcio do Nordeste do ano de 2019.

No que se refere às suas finalidades, o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável Consórcio do Nordeste, subdivide tais finalidades em desenvolvimento econômico, infraestrutura, ciência, tecnologia e inovação, assim como, desenvolvimento social, segurança pública e administração penitenciária, meio ambiente, desenvolvimento da gestão, articulação política, jurídica, institucional e desenvolvimento de comunicação.

Dessa forma, percebe-se que são muitas as finalidades a que se propõem o Consórcio do Nordeste, visando o desenvolvimento econômico da região e por isso propondo a elaboração de políticas de realização de ações que possam trazer competitividade na produção industrial, assim como ampliar a produtividade da pequena propriedade rural, fortalecendo a agricultura familiar, tem foco, ainda, no desenvolvimento da mineração, do turismo, do setor de petróleo, gás, naval, de energias renováveis, petroquímica e o desenvolvimento do complexo industrial da saúde.

O Consórcio do Nordeste se propõe a integrar as regiões através de projetos, melhorar os estados através de ações de saneamento, infraestrutura energética, hídrica e de comunicação. Busca trazer desenvolvimento social, melhorando os setores da saúde e da segurança pública, realizar ações que favoreçam proteção do meio ambiente. É interesse, ainda, sua intenção de desenvolver uma gestão que leve o compartilhamento de conhecimento ações, saberes entre os estados, defendendo interesses em comum.

De acordo com o Clementino (2020), os consórcios públicos visam resolver problemas comuns das organizações federativas do Brasil e é isso que o Consórcio do Nordeste propõe através da reunião dos seus nove estados, baseando-se nas relações intergovernamentais horizontais entre os estados. Percebe-se claramente em seus objetivos e finalidades a intenção de desenvolver de forma sustentável o Nordeste brasileiro, que venha a fortalecer, se desenvolvendo de maneira justa e igualitária.

O consórcio público é um instrumento de cooperação intergovernamental, trazendo a possibilidade de gestão cooperada de serviços públicos entre os entes federativos. Assim, o consórcio público se torna um instrumento para trazer cooperação na resolução de problemas e para que seja possível atingir objetivos coletivos, possibilitando a realização compartilhada de serviços públicos complementares, portanto, interesses recíprocos por aqueles que integram o consórcio (MACEDO; PEQUENO, 2020).

Evidencia-se que o objetivo do Consórcio do Nordeste é a cooperação e colaboração entre os entes participantes, que vai justamente de encontro a superar desigualdades em relação as demais regiões brasileiras, de modo que traz respaldo econômico que garantem melhorias para uma sociedade mais justa e igualitária.

Na perspectiva de Silva, Tavares e Castro (2019), os consórcios públicos podem enfrentar dificuldades para concretizarem seus objetivos, para atenderem de fato a sociedade, para que essa situação seja superada, os entes não podem ter comportamento individualista, devem superar conflitos políticos partidários.

Para cumprirem seus projetos, alcançarem seus objetivos e atenderem as finalidades a que se dispõem, precisam pensar nos seus problemas em comum e se pautarem em buscar mecanismos democráticos e participativos. Os consórcios são mecanismos aptos a recuperar os princípios de cooperação, articulando e fortalecendo ações federativas. A cooperação é a matéria essencial para que os consórcios consigam atingir seus objetivos.

Brito (2018) compreende que é importante seguir determinados critérios para alcançar objetivos e finalidades do consórcio, como trocas cognitivas, sustentabilidade financeira, densidade institucional uma governança democrática e o controle social.

Os entes consorciados não podem esquecer-se de que os consórcios públicos são instrumentos de cooperação intergovernamental, de modo que devem se organizar para possibilitar que todos os entes tenham benefício. Ainda, é relevante destacar que para alcançar os objetivos propostos os consórcios precisam impulsionar a ação e a comunicação e, assim, seguirem confrontando os problemas sociais que ultrapassam a infraestrutura e rotina dos governos, exercendo o melhor papel possível de governança pública e conscientizando para que haja colaboração implantando políticas pública essenciais para atender às necessidades da região.

Deste modo, foi possível notar nesse item quais os objetivos esclarecidos do Consórcio do Nordeste e as finalidades a que este se destina, de modo que atua para o desenvolvimento sustentável da região Nordeste e, dessa forma, contribui para resolver conflitos e desigualdades regionais que são históricas na região.

## 4.2 Ferramentas de gestão

O Consórcio do Nordeste é uma ferramenta de gestão dos serviços de interesses comuns e criador de pactos em torno de políticas públicas, para tanto é necessária organização e articulação entre os membros do consórcio. Este consórcio é um instrumento de gestão pública de grande importância, mostrando que é preciso construir uma identidade regional e desenvolver alianças políticas para que o Nordeste possa se desenvolver.

Assim a segunda categoria temática deste estudo traz as ferramentas de gestão do Consórcio do Nordeste.

Quadro 4 – Ferramentas de gestão do Consórcio do Nordeste

<b>Ferramentas de gestão</b>	<b>Documentos</b>
<b>Assembleia Geral</b>	Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio do Nordeste (2020).
<b>Presidência</b>	Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio do Nordeste (2020).
<b>Conselho Consultivo</b>	Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio do Nordeste (2020).
<b>Atas da Assembleia Geral</b>	Diário - Teresina(PI) - Quinta-feira, 2 de dezembro de 2021 • Nº 258- Estatuto Social 2ª alteração.
<b>Regimento Interno</b>	Diário - Teresina(PI) - Quinta-feira, 2 de dezembro de 2021 • Nº 258- Estatuto Social 2ª alteração.
<b>Secretaria Executiva</b>	Diário - Teresina(PI) - Quinta-feira, 2 de dezembro de 2021 • Nº 258- Estatuto Social 2ª alteração.
<b>Conselho de Administração</b>	Diário - Teresina(PI) - Quinta-feira, 2 de dezembro de 2021 • Nº 258- Estatuto Social 2ª alteração.
<b>Procedimentos de integridade e transparência</b>	Diário - Teresina(PI) - Quinta-feira, 2 de dezembro de 2021 • Nº 258- Estatuto Social 2ª alteração.
<b>Gestão associada</b>	Diário - Teresina(PI) - Quinta-feira, 2 de dezembro de 2021 • Nº 258- Estatuto Social 2ª alteração.
<b>Contabilidade</b>	Diário - Teresina(PI) - Quinta-feira, 2 de dezembro de 2021 • Nº 258- Estatuto Social 2ª alteração.

Fonte: O autor (2022)

Assim em consonância com o Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (2020), suas ferramentas de gestão são, primeiramente, a Assembleia Geral, Presidência, Secretaria Consultiva e Conselho Consultivo.

A Assembleia Geral é a instância máxima do consórcio, um órgão colegiado que é composto por todos os representantes de todos os entes da federação consorciadas, presidida

pelo presidente do consórcio e da qual os vice-governadores dos consorciados participam e têm voz ativa, ela se reúne ordinariamente ao menos três vezes por ano e sempre que convocada. Na Assembleia Geral cada um dos estados tem direito a um voto. É de competência da Assembleia Geral deliberar sobre assuntos relativos à finalidade, aos objetivos e os interesses do consórcio, elabora estatutos, aprova, faz alterações, função de planos dos serviços públicos, dentre outras funções.

No tocante a presidência do consórcio, seu presidente exerce a representação legal da associação pública, sua função não é remunerada, ele é responsável por representar o consórcio judicial e extrajudicialmente, zelar pelo cumprimento do estatuto, convoca Assembleia Geral nos termos do estatuto, responsável pela prestação de contas do consórcio, celebrar acordos, contratos, convênios e outros ajustes, dentre outras obrigações.

A Secretaria Consultiva deve planejar executar controlar e fiscalizar o desenvolvimento das atividades consorciadas, promover a publicação de atos e contratos do consórcio, promover a gestão patrimonial, orientar e supervisionar os procedimentos técnicos, propor a estruturação de suas atividades e elaborar a proposta de regulamento geral do pessoal do Consórcio do Nordeste, além de propor à Assembleia Geral a criação e o funcionamento de ouvidoria, de câmeras temáticas, câmeras de regulamentação, também, monitorando e avaliando a execução das atividades do consórcio.

A Secretaria Executiva é composta por uma assessoria jurídica, uma diretoria administrativo financeira e cinco Subsecretarias de programas. O Conselho Consultivo é um órgão permanente de natureza colegiada que deve opinar sobre a cessamento plurianual de investimentos, programa anual de trabalho, orçamento anual do consórcio, realização de operações de crédito, regulamentos de serviços públicos, reajuste de tarifas, monitoramento e avaliação da execução dos planos dos serviços públicos.

A composição do Conselho Consultivo terá a participação de representantes da sociedade civil, contemplando movimentos sociais populares e de moradores, trabalhadores por suas entidades sindicais, entidades profissionais, acadêmico e de pesquisa.

Consta, ainda, como ferramenta de gestão ao Consórcio do Nordeste as atas da Assembleia Geral, o Regimento Interno, a Secretaria Executiva, o Conselho de Administração, Procedimentos de Integridade e Transparência, a Gestão Associada e a Contabilidade.

Nas atas da assembleia são registradas a lista de presença de todos os entes consorciados, as intervenções orais, anexado os aumentos que são entregues na reunião, descrição das propostas, devendo estas serem rubricadas em todas as suas folhas.

O Regimento Interno diz respeito ao que a Assembleia deva adotar aprovando os termos do estatuto. Já a Secretaria Executiva é responsável por planejar, executar, controlar e fiscalizar os desenvolvimentos das atividades consorciadas, promovendo a gestão patrimonial do consórcio e promovendo a publicação de atos e contratos do consórcio, além da providência prevista no estatuto do consórcio, ela, também, propõe a estruturação de suas atividades e elabora a proposta de regulamento, além de outras propostas que são de sua responsabilidade.

O Conselho de Administração pode ser criado por disposição da Assembleia Geral delegando competências que confiam uma maior celeridade à gestão administrativa. No tocante aos procedimentos de integridade e transparência o consórcio deve implantar mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentiva a denúncia de irregularidade e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

A Gestão Associada é outra ferramenta utilizada pelo Consórcio do Nordeste, são prestados na forma de contrato de programa e depende da prévia aprovação da Assembleia Geral, em que o consórcio pode conceder, permitir ou autorizar a prestação dos serviços públicos, objeto da Gestão Associada e competências delegadas.

A contabilidade do consórcio deve permitir que se reconheça a gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares, sendo que anualmente deve ser apresentado um demonstrativo que indica o investimento e arrecadação em cada serviço, que mostrem na situação patrimonial, especialmente, a parcela de valor de bens vinculados aos serviços que tenha sido amortizado pelas receitas emergentes à prestação de serviços.

Destarte, pode-se perceber que o Consórcio do Nordeste conta com ferramentas de gestão que visam fazer com que este possa atender aos seus princípios e alcançar seus objetivos.

De acordo com Fernandes e Pinto (2020) as ferramentas de gestão do Consórcio do Nordeste ajudam estes a ter maior autonomia, mas, também, segurança e confiabilidade nas atividades que realiza, conseguindo empreender atividades que levam ao crescimento sustentável da região.

Para Souza (2021) é importante todas as ferramentas que o Consórcio do Nordeste apresenta para que consiga cumprir com seus pactos que favorecem os estados e seus interesses em comum, de modo que conseguem alcançar os objetivos propostos, por isso, todas as ferramentas encabeçadas pela Assembleia Geral, pelo Conselho de Administração pela Secretaria Executiva são relevantes para que o consórcio cumpra seu propósito.

Pansieri e Netto (2019) argumentam que o principal instrumento dos Consórcios Públicos é a colaboração e cooperação, pois possibilitam uma articulação preparada para vencer a fragmentação da administração pública. Por isso, mostra-se necessário que os Estados discutam a necessidade de cooperação entre ambos e possam ter maior liberdade e assim ser mais eficazes para concretizar o federalismo cooperativo.

Os consórcios públicos são instrumentos estratégicos do federalismo brasileiro e tem potencial para serem o alicerce do desenvolvimento regional e local, integrando serviços públicos e conseguindo assim ter muitos ganhos para os seus entes participantes, com melhorias significativas no âmbito econômico e contribuindo efetivamente para uma sociedade mais justa, menos desigual.

### 4.3 Políticas públicas, pactos

Prosseguindo a pesquisa em relação ao Consórcio do Nordeste, o estudo averiguou políticas públicas e pactos. As informações acerca dessa categoria temática foram conseguidas junto às atas de reuniões do Consórcio e portarias Consórcio do Nordeste.

Quadro 5 – Políticas públicas e pactos no âmbito do Consórcio do Nordeste

<b>Políticas públicas</b>	<b>Documentos</b>
Primeiro edital de compras conjuntas na área da saúde pelo Consórcio do Nordeste	Ata da Reunião 3ª Ordinária -16 de setembro de 2019.
Criação de duas Câmaras Setoriais para Juventude e Mulheres	Ata da Reunião 3ª Ordinária -16 de setembro de 2019.
Criação do PROEDI	Ata da Reunião 3ª Ordinária -16 de setembro de 2019.
Uniformização das leis estaduais do Gás	Ata da 1ª Reunião Ordinária – 11 de fevereiro de 2020.
Medidas de enfrentamento a pandemia de Covid-19	Ata da 2ª Reunião Ordinária – 31 de março de 2020.
Estruturação de urgência e emergência dos estados constituindo a Resolução nº 6 da Assembleia Geral.	Ata da 2ª Reunião Ordinária – 31 de março de 2020.
Instituição de Comitê Científico	Ata da 2ª Reunião Ordinária – 31 de março de 2020.
Instituição do Programa Alimentos Saudáveis do Nordeste - PAS	Resolução nº 009/2020
Abertura de crédito suplementar no valor global de R\$ 5.451.018,73 em favor do Consórcio Nordeste	Resolução nº 02/CIDSNE/PRES, de 22 de janeiro de 2021.
Instituição do Programa Nordeste Acolhe	Resolução nº 03/CIDSNE/PRES, de 19 de julho de 2021
Instituição do Observatório do Nordeste	Resolução nº 05/CIDSNE/PRES, de 30 de novembro de 2021
Instituição da Câmara Temática da Assistência Social no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.	Portaria nº 03 – CIDSNE/PRES, de 04 de março de 2021.
Instituição da Câmara Temática de Gestão Pública e	Portaria nº 06 – CIDSNE/PRES, de 04 de março de

Inovação Tecnológica no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.	2021.
Instituição da Câmara Temática de Saneamento, Esgotamento Sanitário e Abastecimento, no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.	Portaria nº 18 – CIDSNE/PRES, de 05 de outubro de 2021.

**Fonte:** O autor (2022)

Desse modo a terceira Ata da Assembleia Geral Ordinária do Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste, em 16/09/2019 trouxe o primeiro edital de compras conjuntas na área da saúde pelo Consórcio do Nordeste, esperando somente a manifestação de interesse por parte dos secretários estaduais da saúde.

Ainda, em conformidade com a Ata da reunião terceira 16/09/2019 propõe-se a criação de duas Câmaras Setoriais para a Juventude e Mulheres. A criação destas Câmaras foi aprovada por unanimidade pela Assembleia. Observa-se, ainda, que na mesma Ata consta a criação do PROEDI, este modificou o PROADI, pois segundo pauta da Ata este trabalhava com a lógica do benefício financeiro, com uma queda na geração de empregos.

Em 2020 aconteceu a Assembleia em 11 de fevereiro e foi determinado entre os Estados a uma uniformização das leis estaduais do gás. A lei foi proposta mediante análise conjunta prévia do fórum de procuradores gerais do Nordeste, com envio para as assembleias legislativas do estado apenas após a conclusão da análise, observando as experiências existentes nacional e internacionalmente, foram revisados criticamente os contratos de concessões celebrados pelos estados com as companhias em especial em relação à remuneração fiscalizada e aprimorada estruturas de formação de preços e tarifas com a avaliação de modelos de composição dos custos decorrentes.

Em 2020 o Consórcio do Nordeste teve a particularidade de lhe dar com a pandemia de Covid-19, iniciada na China. Em 31 de dezembro de 2019 a Organização Mundial da Saúde, OMS, foi alertada a respeito de vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, tratava-se de uma nova cepa de Coronavírus que não havia sido identificado em seres humanos antes, em uma semana, em 7 de janeiro 2020, as autoridades chinesas confirmaram o novo tipo de coronavírus que se espalhavam por toda a parte, que podiam causar desde um resfriado comum a doenças mais graves, já no final de janeiro OMS declarou o surto do novo Coronavírus e em março de 2020 a OMS caracterizou como uma pandemia, pois a doença se distribuiu geograficamente, atingindo as mais diversas regiões do mundo (OPAS, 2020).

Devido a gravidade da doença ocasionada pelo Coronavírus, Consórcio do Nordeste teve que reunir as forças dos Estados membros para tomar medidas de enfrentamento à pandemia, é o que se refere à ata da segunda reunião ordinária de 31 de março de 2020. Os

pactos e políticas públicas passaram a dar respaldo ao enfrentamento da pandemia de Covid 19, instituiu-se um comitê científico e os Estados passaram a tratar da situação de pandemia conforme a realidade de cada um, todos foram favoráveis à caracterização do quadro como grave e somaram esforços para investir no combate ao coronavírus, enfatizaram que não recebiam respaldo necessário do governo federal.

A pandemia de Covid-19 aconteceu logo após a instituição do Consórcio do Nordeste e acabou por limitar um pouco as suas atividades, à medida que foi preciso reunir forças para combater o novo Coronavírus, sendo necessário somar esforços na saúde para o enfrentamento da doença. Contudo, os estados conseguiram realizar outros pactos que iam além das medidas de enfrentamento a pandemia, como é o caso da Resolução número 009.2020 que instituiu o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste - PAS.

O Programa PAS veio a cumprir com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável e a cooperação entre os entes consorciados, propiciando o fortalecimento das capacidades dos Estados com a fusão de recursos e também o desenvolvimento de sinergias, ainda promovendo a inovação a partir da ligação de setores com maior coordenação e coerência.

O PAS veio, também, a cumprir as finalidades do Consórcio do Nordeste em relação à atuação no setor da agricultura familiar, procurando garantir a segurança alimentar e em especial a segurança dos setores em situação de maior vulnerabilidade social, pobreza e extrema pobreza, à medida que considera a nutrição como fundamental para desenvolver a imunidade e a resiliência das pessoas e comunidade.

Portanto, o programa PAS veio como uma política de desenvolvimento, sabendo o quanto a produção agrícola contribui de maneira significativa para a oferta interna de alimentos do país, sendo a responsável pela garantia da segurança alimentar e nutricional dos brasileiros, ainda, levando em consideração que é no Nordeste que vivem e trabalham quase metade de homens e mulheres que atuam na agricultura familiar nacional e que é preciso essa agricultura para superar a pobreza e caminhar em direção ao desenvolvimento sustentável e solidário.

A resolução número 2 do Consórcio do Nordeste de 22 de janeiro de 2021, trouxe a abertura de crédito suplementar no valor global de R\$ 5.451.018,73 em favor do Consórcio do Nordeste, buscando atender a programação orçamentária prevista para 2021 e dispondo os recursos necessários para os processos administrativos

A resolução número 3 de 19 de julho de 2021 institui o Programa Nordeste Acolhe, levando em consideração que o Consórcio do Nordeste tem por objetivo a promoção do

desenvolvimento sustentável e a cooperação entre os consorciados para que sejam fortalecidas as funções dos estados, através da fusão de recursos e o desenvolvimento de sinergias, promovendo também a inovação com maior coordenação e coerência.

A referida resolução considerou que o Nordeste tem entre as suas finalidades atuar na área da assistência social e dos direitos humanos, buscando promover a igualdade racial e de gênero e articular as ações conjuntas junto às cortes internacionais de direitos humanos, proteger e defender as pessoas com deficiência, busca a promoção e a defesa do idoso, da criança e do adolescente, promover trabalho, renda, empreendedorismo, microcrédito economia solidária.

Por isso, o Programa Nordeste Acolhe considerou que diante da pandemia de Covid-19 o número de mortes de gestantes e de mães de recém-nascidos por Covid dobrou em 2021 e que crianças e adolescentes órfãs em decorrência do óbito de pais de Covid-19 se tornou um assunto principal e uma sequela grave da crise provocada pela pandemia na esfera econômica, social, política, sanitária e humanitária, trazendo assustadora ampliação de uma geração desprovida de cuidados parentais.

Sendo assim, o Programa Nordeste Acolhe teve a finalidade de estabelecer diretrizes para ações dos estados com associados de proteção social às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade devido à pandemia de Covid-19, buscando a proteção desses órgãos através do aprimoramento da capacidade de comunicação nos cadastros públicos, articulando o diálogo entre os órgãos e entidades que compõem Sistema Único de Assistência Social, promovendo ações diversas de cuidados e benefícios socioassistenciais para crianças e adolescentes órfãs.

Através da resolução número 5 em novembro de 2021 aconteceu a instituição do Observatório do Nordeste, unidade administrativa integrante da estrutura da Secretaria executiva, caracterizada como instituição de ciência, tecnologia e inovação que se destina a sistematização, produção e difusão de conhecimento sobre a região em suas várias dimensões. Com a finalidade de permitir o aprimoramento do processo de planejamento, concepção e implementação das políticas públicas em cada um e no conjunto dos estados nordestinos, contribuindo, também, para as pesquisas acadêmicas e para o desenvolvimento da região. O Observatório do Nordeste atuará como um Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT), se articulando com universidades e outras Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT).

O Observatório do Nordeste se incube de manter e operar repositório público de dados informações acerca das políticas públicas, elaborar e realizar estudos, pesquisas, análises, levantamentos e a atualização de dados para subsidiar a construção de indicadores e

planejamento, formulação, concepção e implementação e avaliação de políticas públicas em cada um e no conjunto dos nordestinos, desenvolvendo parcerias com instituições de ensino superior e fundação de amparo as pesquisas para a produção e promoção dos estudos científicos no campo de política pública, dentre outras finalidades.

Através de Portaria n 3, em março de 2021 o Consórcio do Nordeste instituiu a Câmara Temática da Assistência Social no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, com a finalidade de articular pactos entre estados consorciados e formular, aperfeiçoar e apoiar as implementações das políticas públicas neste campo, de modo que vem a possibilita a atuação do consórcio do nordeste do cumprimento de seus objetivos. A Câmara Temática da Assistência Social visa apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos da assistência social do Nordeste.

Já a portaria número 6 de 4 de março de 2021 instituiu a Câmara Temática de Gestão Pública em Inovação Tecnológica, sua finalidade era articular pactos entre os estados com associados, e formular, aperfeiçoar e apoiar as implementações das políticas públicas neste campo, possibilitando a atuação do consórcio do nordeste no cumprimento de seus objetivos. A referida Câmara visa apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos de saúde do nordeste.

Outra Câmara temática foi instituída por Portaria número 18 em 5 de outubro de 2021, estabelecendo a Câmara Temática de Saneamento Esgoto Sanitário e Abastecimento no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Sua finalidade era articulação de pactos entre os estados consorciados para formular e ampliar as políticas públicas neste âmbito, apoiando a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica de gestores públicos da temática no nordeste, elaborando encaminhando um plano de ações integradoras que propiciam a melhoria da eficiência dos sistemas de saneamento.

Conforme, é possível perceber nas políticas e pactos no Consórcio do Nordeste existe uma cooperação intergovernamental para gestão de atividades variadas, atingindo diversos setores, relacionando diferentes modos de cooperação entre atores próximos regionalmente, buscando resolver problemas coletivos e conciliando interesses em diferentes níveis (CLEMENTINO, 2019).

A gestão compartilhada traz desafios, mas como foi possível perceber nesta discussão existem diferentes possibilidades, englobando diversos atores políticos para a execução de políticas públicas, que fortalecem a identidade regional.

Como ressalta Peres e Santana (2020), o Consórcio do Nordeste é um arranjo institucional que vem permitindo a cooperação horizontal interestadual, mostrando-se de grande valia para a execução de políticas públicas, definindo-se como instituição política de grande importância.

As políticas públicas são importantes para todos os cidadãos, através delas o estado atua em prol das regiões, atuando em busca de sustentabilidade, justiça e desenvolvimento regional, buscando solucionar problemas que atingem a sociedade, assegurando o bem-estar social.

As políticas públicas, conforme Höfling (2001), devem ser compreendidas com foco na base do papel que o estado representa, este é o promotor do bem-estar social e, portanto, precisa oferecer a população o que ela precisa, de modo que venha a desenvolver ações e medidas nas mais diferentes áreas.

Conforme, visto acerca de políticas públicas e pactos, embora a pandemia de Covid 19 tenha feito com que o consórcio do nordeste somasse muitas forças para combater seus efeitos negativos, tendo a referida iniciado no ano seguinte a criação do consórcio, este ainda conseguiu atuar em áreas como ciência e tecnologia, segurança pública, agricultura familiar, saneamento básico, dentre outros.

De acordo com Abrucio e Sano (2011), um dos maiores problemas que os Estados enfrentam na federação brasileira, diz respeito a pouca institucionalização dos instrumentos de cooperação, sendo importante que se organizem para determinar o seu lugar nas políticas públicas, é importante que atuem mais como pares para que possam governar seus Estados, com base em suas necessidades.

Os estados de uma região não devem competir, se fragmentarem, é necessário cooperação, colaboração entre os governos, para que possam elaborar políticas públicas que venham a atender a região, é preciso superar descoordenação e desequilíbrio entre os estados, desenvolvendo relações que se baseiam em instrumentos formais para a estratégia e a ação dos agentes governamentais, como é o caso do Consórcio Público.

De acordo com a Lei 11.107 de 2005, a Lei dos Consórcios Públicos, é preciso relações de cooperação federativa, para que interesses em comum sejam alcançados, a cooperação entre os entes públicos deve ser interesse da gestão integrada de serviços públicos. Portanto, através do consórcio os estados podem resolver problemas ou atingir objetivos que são coletivos.

#### **4.4 Resultados e desenvolvimento da região Nordeste**

O Consórcio do Nordeste traz como principal proposta a integração política e econômica dos estados, de modo que reivindicam e constroem políticas públicas, mobilizam investimentos e estudos sobre as realidades sociais do Nordeste. Conforme foi possível observar nesta discussão, o Consórcio do Nordeste, vem se articulando para enfrentar diversas questões políticas regionais e reduzir as desigualdades sociais do Nordeste.

Destarte, o Consórcio do Nordeste é uma iniciativa inovadora no Brasil, no intuito de que a cooperação entre os estados consiga atrair a atenção de outros países e conseguir investimentos que possam modificar a realidade da vida dos nordestinos. O Nordeste apresenta potencial de crescimento econômico, através da geração de empregos a região poderá apresentar um número considerável de consumidores, por isso, mostra-se necessário a articulação para atrair investimentos a região, traçando estratégias que possibilitem explorar o potencial de consumo e desenvolvimento desta região Brasileira.

O Consórcio do Nordeste visa atuar para que a região supere as situações históricas de desigualdade social e que possa se desenvolver, ofertando melhores condições de vida aos seus habitantes, podendo estes ficarem na região à qual pertencem e não necessitem de ir buscar emprego em outras regiões brasileiras. O referido consórcio procura atuar através de várias frentes que contemplem a população Nordestina, com o desenvolvimento sustentável, com a educação de qualidade, com apoio financeiro, inovação tecnológica, fazendo com que a região cresça e ofereça diversas possibilidades aos seus habitantes.

Assim, a última categoria temática deste estudo traz os resultados e desenvolvimento da região Nordeste, a partir do Consórcio do Nordeste.

Quadro 6 – Resultados e desenvolvimento da região Nordeste

<b>Resultados e desenvolvimento da região Nordeste</b>	<b>Documento</b>
Relações internacionais para buscar investimentos no Nordeste, para sustentabilidade, turismo, infraestrutura, segurança pública e energias.	Consórcio do Nordeste (2020).
Enfrentamento da pandemia de Covid-19, com integração das redes de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, soluções inovadoras entre indústria, startups, laboratórios, grupos de pesquisa úteis para enfrentar a pandemia. Estratégias relacionadas ao uso de TICs.	Resolução nº 5 de 2020. Consórcio do Nordeste.
Acordo de cooperação técnica para desenvolvimento sustentável com a Comissão de Valores Imobiliários.	Ministério da Economia. Comissão de Valores Mobiliários. (2021).
Formação em educação financeira para pequenos produtores. Qualificação técnica de servidores e funcionários dos Estados Integrantes do Consórcio do Nordeste em	Ministério da Economia. Comissão de Valores Mobiliários. (2021).

educação financeira e para desenvolver o mercado de capitais.	
Acordo com a UNICEF para fortalecer políticas públicas para crianças e adolescentes do Nordeste.	UNICEF (2021).
Desenvolvimento da educação com foco no mercado de trabalho.	UNICEF (2021).

**Fonte:** O autor (2022)

Acerca dos resultados de desenvolvimento da região Nordeste, o Consórcio do Nordeste (2020) apresenta a busca de relações internacionais para investimentos na região, investimentos em sustentabilidade, turismo, infraestrutura, segurança pública e energia.

Conforme o Consórcio do Nordeste (2020), ele foi criado no ano de 2019 para ser um instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove estados da região Nordeste do Brasil, um território de desenvolvimento sustentável, assim como solidários, em um momento de grandes desafios. A iniciativa veio para atrair investimentos e alavancar projetos diversos, de forma integrada, ao mesmo tempo em que se constitui como uma ferramenta de gestão criada à disposição dos seus consorciados, articulando os pactos de governança, trazendo possibilidades como a implementação integrada de políticas públicas, a realização de compras conjuntas e a cooperação através de níveis internacionais.

As relações internacionais são um passo essencial para que o Consórcio do Nordeste consiga desenvolver na região, e, por isso, buscam juntos investidores potenciais, empresários e bancos de investimentos, representantes de governos e agências de cooperação a construção de relações econômicas e institucionais, de modo que consigam investimento para as diversas áreas integradoras de toda a região, para que se converta e recursos financeiros e parcerias efetivas.

Por isso, ainda, em 2019 os entes consorciados apresentaram em agenda na Europa um mapa de oportunidades para investimentos no Nordeste, inclusive com a perspectiva de que fossem abertas parcerias públicas e privadas que acontecessem com seções específicas, para que houvesse melhoria da infraestrutura rodoviária, melhorias na transmissão elétrica e na conexão de internet, além da proposta de projetos com emprego de tecnologia de ponta para a segurança pública, o fomento para as rotas de turismo e um complexo programa e projetos de sustentabilidade.

Tão logo formado o Consórcio do Nordeste foi atrás de parcerias internacionais, buscando a atenção de empresas europeias a fim de fomentar o desenvolvimento da região Nordeste, apresentando oportunidades de investimento na região, chamando a atenção de autoridades governamentais e também de empresários, à medida que ressaltaram o potencial

da região Nordeste, que com os investimentos adequados podem se tornar um mercado consumidor amplo. O Consórcio do Nordeste, através da busca de investimentos internacionais atua para o desenvolvimento da região e vem conseguindo melhorias a cada dia.

Conforme mencionado anteriormente, logo que formado o Consórcio do Nordeste o Brasil teve de enfrentar, assim como o restante do mundo, a pandemia de Covid-19, de modo que precisou o Consórcio empreender ações rapidamente que estivessem voltadas para o enfrentamento da pandemia.

Neste sentido, a resolução número 5 de 2020 do Consórcio do Nordeste, trouxe a integração das redes de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, soluções inovadoras entre indústria, startups, laboratórios e grupos de pesquisa para o enfrentamento da pandemia, utilizaram ainda estratégias relacionadas ao uso de tecnologias de informação e comunicação, TICS.

Devido à pandemia de Covid-19 o Consórcio do Nordeste teve que desenvolver diversas ações diante dos impactos sanitários e econômicos decorrentes do novo coronavírus, pois sua gravidade era extraordinária, a maior crise mundial de saúde desde a pandemia de influenza de 1918, de modo que o Consórcio do Nordeste se articulou para combater a pandemia e mitigar os danos à saúde dela decorrentes. Adotou, assim, com os estados consorciados medidas para prevenção, controle e a contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, buscando evitar a disseminação da doença e a estruturação do sistema de saúde para que pudesse atender a população, foi um momento em que foi preciso adquirir diversos equipamentos hospitalares, EPIs, diversos insumos e promover interação para medidas inovadoras que contaram com a ajuda da indústria, startups, laboratórios, dentre outros.

No ano de 2021, tendo diminuído os efeitos negativos da pandemia de Covid-19, o Consórcio pode se dedicar a outros temas visando o desenvolvimento do Nordeste. Assim sendo, foi estabelecido o Acordo de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento Sustentável com a Comissão de Valores Imobiliários. Isso foi resultado de uma parceria inédita da CVM com o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento para que trabalhassem juntos promovendo inovação financeira, gerando crescimento sustentável e educação financeira, assim como, desenvolvendo o mercado de capitais na região Nordeste. A intenção é levar a pescadores, agricultores familiares uma educação financeira que possa mudar a vida dessas pessoas. Assim vem se buscando desenvolver projetos iniciativas que possam melhorar a economia do nordeste, qualificando tecnicamente os servidores e funcionários do estado integrantes do Consórcio sobre educação financeira e mercado de capitais e assim ajudar a promover o desenvolvimento sustentável da região.

Ainda na perspectiva de desenvolvimento do Nordeste, o Consórcio afirmou com a UNICEF um acordo para fortalecer as políticas públicas para crianças e adolescentes do nordeste, com foco em desenvolver uma educação para o mercado de trabalho. O acordo parte da concepção de que é necessário construir políticas públicas que atendam as crianças e adolescentes da região Nordeste, busca assim a implementação de iniciativas que desenvolvam caminhos para a educação no pós pandemia e que favoreçam a formação de alunos capacitados para o mercado de trabalho, assim como lhes dando um apoio de proteção social, considerando a referência da UNICEF no processo de programas integradores para a infância.

Desse modo, é possível perceber que o Consórcio do Nordeste, fundado em 2019, tem várias frentes de atuação para o desenvolvimento dos nove estados consorciados, mas que a pandemia de Covid-19, que teve início em 2020, acabou fazendo com que este tivesse que tomar iniciativas de emergência para mitigar os efeitos da crise provocada pelo coronavírus. Passado momento inicial de atuação, que teve como foco a pandemia, o consórcio veio a atuar para o desenvolvimento econômico da região, através de parcerias e busca de apoio no mercado internacional, com programas de proteção à criança e ao adolescente educação financeira para os agricultores familiares pescadores do Nordeste.

Santana et al (2020) ressalta que o Consórcio do Nordeste busca o fortalecimento regional, um desenvolvimento inclusivo e justo, melhorando os serviços públicos para o povo nordestino, sendo necessária ainda combater situações críticas e vivenciando limitações diante de uma crise sanitária e também de uma política atual desfavorável aos interesses da região. O que acaba por ser um grande desafio para o Consórcio do Nordeste conseguir cumprir seus objetivos. Mas, que conforme os dados observados nesta pesquisa, os entes consorciados continuam em ações e busca constante de melhorias para o desenvolvimento da região.

De acordo como Pessoa (2020) o Consórcio do Nordeste tem demonstrado força de ativos da região, mostrado que tem uma identidade regional fortemente construída e que buscam instituições para ajudar a fomentar o seu desenvolvimento, de modo que vem realizando arranjos institucionais de gestão pública, se articulando bem para solucionar as desigualdades regionais e sociais no Brasil, sendo uma oportunidade única para o desenvolvimento da região Nordeste.

O Nordeste é uma região, que conforme Albuquerque Junior (2006), se diferencia das demais do país, tanto em relação à vida social, enquanto o material, o que se deve às suas raízes históricas consagradas na exploração. Desse modo o povo nordestino sofre com características históricas da região, assim como pelas suas condições naturais e climáticas,

que faz com que seja necessário ações que ajudem o Nordeste a desenvolver sua infraestrutura, tecnologia e superem adversidades enfrentadas pela região.

Desse modo, ressalta-se que o Consórcio Nordeste foi criado em 2019 como uma iniciativa dos governos estaduais da região para promover a cooperação e o desenvolvimento regional. Mas, embora buscando essa cooperação entre os estados desde sua criação, o consórcio enfrentou uma série de conflitos internos que afetaram sua efetividade e o relacionamento entre os governos envolvidos.

Um dos principais conflitos internos do Consórcio Nordeste foi a crise financeira enfrentada pelo consórcio em 2020, que levou à suspensão de diversos projetos e atrasos no pagamento de fornecedores. Esse conflito foi causado por uma série de fatores, incluindo a falta de transparência nas contas do consórcio e a divergência entre os governos sobre a priorização dos projetos.

Além disso, o consórcio enfrentou conflitos políticos, especialmente em relação ao alinhamento ideológico dos governos envolvidos. Por exemplo, o governo da Bahia, liderado pelo PT, criticou publicamente o governo federal e a atuação do Ministério da Saúde no enfrentamento da pandemia, enquanto que alguns outros governos de estados tiveram uma postura mais conciliatória.

Outro conflito interno que afetou o Consórcio Nordeste foi a disputa pela presidência do consórcio. O governador da Bahia, Rui Costa (PT), foi o primeiro presidente do consórcio, mas enfrentou resistência de outros governos da região, que buscavam uma maior participação nas decisões do consórcio.

Apesar dos conflitos internos, o Consórcio Nordeste também teve alguns avanços, como a negociação conjunta para a compra de equipamentos e insumos médicos durante a pandemia.

Além disso, o consórcio criou um grupo de trabalho para elaborar um plano regional de desenvolvimento econômico, com o objetivo de estimular o crescimento e a geração de empregos na região.

Em resumo, os conflitos internos do Consórcio Nordeste afetaram sua efetividade e a relação entre os governos envolvidos. No entanto, o consórcio também teve alguns avanços importantes, mostrando a importância da cooperação regional para o desenvolvimento econômico e social da região nordeste do Brasil.

O Nordeste é uma região particular e cada um dos seus estados possuem as suas peculiaridades, de modo que a formação do Consórcio tende a valorizar as características de

cada um dos estados e ajudar no seu desenvolvimento sustentável, superando realidades de pobreza e atraso social da região.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a Constituição Federal de 1988 aconteceu um processo de redemocratização no Brasil, com a descentralização do poder, o que trouxe ao Estado a possibilidade de novas formas de relacionamento entre os entes federativos, assim como, também com a sociedade civil. Esse contexto foi de grande importância para superar as diferenças existentes na federação, para equilibrar as relações intergovernamentais, possibilitando o sucesso e estabilidade a partir da forma como os entes federativos se relacionam. Nesse processo foi de grande importância o ressurgimento dos consórcios, que na verdade já viam sendo utilizadas desde 1960, mas que foram institucionalizados na Constituição de 1988 e se fortaleceram desde então.

Assim, os consórcios públicos foram se formando e possibilitando ganhos administrativos e econômicos para os seus entes. Nesse cenário em que se destaca a cooperação intergovernamental, o estudo focou no Consórcio do Nordeste, um arranjo institucional que permite a cooperação horizontal e interestadual, apresentando grande vantagens para elaborar e executar políticas públicas. Destarte, o Consórcio do Nordeste se mostra como uma estrutura administrativa e jurídica de relações interestaduais no federalismo brasileiro, a fim de solucionar problemas que são comuns a região Nordeste, criando políticas públicas, as executando, possibilitando diminuir as diferenças e formar uma sociedade mais justa.

Dessa forma, o objetivo desse estudo consistiu em analisar as contribuições do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste para o Desenvolvimento Regional do Nordeste. Sendo possível observar que o Consórcio do Nordeste é resultado da possibilidade de estabelecimento de acordos políticos institucionais entre vários atores, possibilitando a construção de ações horizontais entre seus entes. As pautas principais do Consórcio do Nordeste são integrar os seus habitantes, atender suas necessidades através de políticas públicas integradas ao bem-estar social, de modo que venha a promover o desenvolvimento sustentável e a modernização da gestão dos estados membros.

Assim, no tocante ao objetivo de identificar a conjuntura de surgimento e criação do Consórcio do Nordeste, constatou-se que este provém da cooperação no federalismo brasileiro, o que se relaciona a repartição de poder entre os entes federados, tendo sido revalidado com a Constituição de 1988. Sendo que os consórcios públicos foram estabelecidos pela lei número 11.107 de 2005, Lei dos Consórcios Públicos, que trouxe grandes avanços as relações intergovernamentais. Em 2019 o Plano Regional de

Desenvolvimento do Nordeste foi apresentado a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Sudene, criado em um momento adverso aos interesses da região, diante do governo federal que não obteve triunfo na região Nordeste.

Em relação ao objetivo de identificar as áreas de atuação do Consórcio do Nordeste na região, foi possível observar que este está pautado em desenvolver de maneira sustentável os nove estados que dele fazem parte, empreendendo políticas públicas nas mais diversas áreas, buscando o seu desenvolvimento através de compras conjuntas na saúde, instituindo comitês científicos, programas de alimentos saudáveis, investindo em saneamento, esgotamento sanitário e abastecimento, mas tendo sido um tanto limitado em suas atuações pelo fato de logo após ser criado ter se iniciado a pandemia de Covid-19, o que fez com que suas ações fossem voltadas a mitigar os efeitos desta pandemia.

Acerca do objetivo de delinear o processo de gestão e funcionamento do Consórcio do Nordeste foi possível observar que este atua por meio de suas ferramentas de gestão como Assembleia Geral, Presidência, Secretaria Consultiva, Conselho Consultivo, Atas da Assembleia Geral, Regimento Interno, Secretaria Executiva, Conselho de Administração, Procedimentos de Integridade e Transparência, da Gestão Associada e de sua Contabilidade, essenciais para alcançar os seus objetivos, sendo que o consórcio é encabeçado pela Assembleia Geral, pelo Conselho de Administração e pela Secretaria Executiva.

O Consórcio do Nordeste se propõe a integrar as regiões através de projetos, melhorar os estados através de ações de saneamento, infraestrutura energética, hídrica e de comunicação. Busca trazer desenvolvimento social, melhorando os setores da saúde e da segurança pública, realizar ações que favoreçam proteção do meio ambiente. É interesse, ainda, sua intenção de desenvolver uma gestão que leve o compartilhamento de conhecimento ações, saberes entre os estados, defendendo interesses em comum.

Evidencia-se que o objetivo do Consórcio do Nordeste é a cooperação e colaboração entre os entes participantes, que vai justamente de encontro a superar desigualdades em relação as demais regiões brasileiras, de modo que traz respaldo econômico que garantem melhorias para uma sociedade mais justa e igualitária.

Os consórcios públicos são instrumentos estratégicos do federalismo brasileiro e tem potencial para serem o alicerce do desenvolvimento regional e local, integrando serviços públicos e conseguindo assim ter muitos ganhos para os seus entes participantes, com melhorias significativas no âmbito econômico e contribuindo efetivamente para uma sociedade mais justa, menos desigual.

Conforme foi discutido acerca de políticas públicas e pactos do Consórcio do Nordeste, embora a pandemia de Covid 19 tenha feito com que o consórcio do nordeste somasse muitas forças para combater seus efeitos negativos, tendo a referida iniciado no ano seguinte a criação do consórcio, este ainda conseguiu atuar em áreas como ciência e tecnologia, segurança pública, agricultura familiar, saneamento básico, dentre outros.

A pandemia de Covid-19 fez com que o Consórcio do Nordeste tivesse que tomar iniciativas de emergência para mitigar os efeitos da crise provocada pelo coronavírus, passado este momento inicial o consórcio veio a atuar para o desenvolvimento econômico da região, através de parcerias e busca de apoio no mercado internacional, com programas de proteção à criança e ao adolescente educação financeira para os agricultores familiares pescadores do Nordeste.

Como a atuação do Consórcio do Nordeste teve de voltar-se para ações de combate a pandemia de Covid-19, iniciada logo após a sua criação, recomenda-se que sejam construídas novas pesquisas que tenham como foco averiguar a atuação do Consórcio a partir do ano de 2022, tendo superado os principais problemas trazidos pela pandemia, após a queda nos casos da doença.

Ressalta-se que algumas limitações apresentaram-se a esse estudo, de modo que foi realizado apenas com base nos documentos que encontram-se acessíveis no site do Consórcio Nordeste e com base no que pesquisadores escreveram a respeito do tema, de modo que mostra-se um tanto complicado compreender de fato como ocorre as ações do referido Consórcio e os resultados que estas trazem para o desenvolvimento da região Nordeste.

Desse modo, trazer uma análise além do que mostram os documentos do Consórcio Nordeste mostra-se limitada a interpretações de autores que, também, encontram respaldo para seus estudos nos documentos do referido Consórcio e notícias provenientes a seu respeito. Assim, nessa perspectiva, o que se pode observar é que arranjos institucionais acontecem, parcerias com o governo e, também, com empresas privadas, assim como outros países a fim de que melhorias possam acontecer na região, sobretudo, através de emprego para o povo nordestino, o que é capaz de fazer com que a economia de seus Estados possa ser potencializada, que haja investimento na região e que, assim, seja possível maior qualidade de vida para seus habitantes.

Observando além dos documentos trazidos para análise nesse estudo constata-se que parcerias para melhorias na educação da região Nordeste também são firmadas, que se procura investir em tecnologias, em infraestrutura. De modo, que o estudo evidencia a

necessidade de que continue a se observar o Consórcio Nordeste, tendo passado o período pandêmico e entrado em cena um novo governo.

O Consórcio Nordeste aponta para a realização de obras em seus estados e busca definir parcerias que possam dar impulso a economia da região Nordeste, assim, de 2023 em diante é preciso um olhar sobre os resultados que o Consórcio Nordeste poderá trazer, pois o enfrentamento a pandemia anteriormente impossibilitou o que se esperava dele, agora diante de um novo cenário, será preciso mais pesquisas sobre o caso para que se apresente de forma mais concreta seus possíveis resultados.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.
- ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul. 2020.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília: IABS, 2013.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer**, 4, p. 91-110, 2011.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as Regiões Metropolitanas. In: KLINK, J. (org.). **Governança das Metrôpoles**. São Paulo: Editora Annablume, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; SYDOW, C. T. Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas: o caso brasileiro. In: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. **Governança Multinível e desenvolvimento regional sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Oficina Municipal, p. 47-68, 2018.
- AGUIAR, Luane da Conceição. et al. As políticas públicas no semiárido brasileiro: uma revisão de literatura. **Revista Economia NE**, Fortaleza, v. 50, n. 2, p. 9-22, abr./jun., 2019.
- ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz. **A invenção do Nordeste e outras artes**. São Paulo, Cortez, 2006.
- ARAÚJO, J. B.; CLEMENTINO, M. do L. M.; FINATTI, R.; SILVA, R. M. da. Lentes e perspectivas do Nordeste. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Anais XVIII ENANPUR**. Natal: Anpur, 2019.
- ARRETCHE, M. Um federalismo centralizado. Blog DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/>.
- ARY, José Carlos Aziz. FNE e o Semiárido: da obrigação à otimização. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 44, n. especial, p. 199-212, jun. 2013.
- BABILÔNIA, F. R.; WANDER, A. E. Concentração econômica e desenvolvimento humano no Estado do Maranhão. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Blumenau**, 6 (1), P. 81-108, 2018.

BARBOSA, Alexandre Freitas de; AMORIN, Ricardo L.C. **Desafios para o enfrentamento da desigualdade no Brasil**. IN: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo. Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania. (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BEZERRA, Lireida Maria Albuquerque. Análise dos impactos sócio-ambientais decorrentes da mineração na Chapada do Araripe – Nova Olinda/Ceará. 2013. 139 f. Dissertação (Mestrado em geografia)- Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2013.

BEST, N. **Cooperação e Multi-level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

BRAGA, Francisco Laercio Pereira; CAMPOS, Kilmer Coelho. Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará: análise fatorial e de cluster. **Gestão & Regionalidade** | São Caetano do Sul, SP | v.38 | n. 114 | p. 149-165 | maio/ago. | 2022.

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. Brasília: Diário Oficial da União, 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2005.

BRITO, A. S. Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 3, p. 631-654, 2018.

CALDAS, E. de L.; CHERUBINE, M. B. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: CHERUBINE, M. B.; TREVAS, V. (Orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 55-70, 2013.  
BOITO JR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Unicamp/Unesp, 2018.

CAMPECHE, D. B. F. **Cadernos do Semiárido: riquezas & amp; oportunidades / Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Pernambuco – v. 12, n. 12 (jul./ago. 2017).** – Recife: CREA-PE, 2017.

CAVALCANTI JUNIOR, Carlos Antonio A; LIMA, João Policarpo R. Semiárido nordestino: evolução recente da economia e do setor industrial. *Rev. Econ. NE*, Fortaleza, v. 50, n. 3, p. 69-88, jul./set., 2019.

CALIXTRE, André Bojikian. Et al. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

CHERUBINE, M. B.; TREVAS, V. **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CONCEIÇÃO, Otávio Canozzi. **O Microempreendedor Individual na economia brasileira: Avanços, desafios e perspectivas**. 2014. 88 f. Monografia (Graduação em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). In: HENRICHES, J. A.. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Estudo Técnico. Brasília, 2018.

\_\_\_\_\_. **Observatório municipalista de consórcios públicos** – Plataforma On-line. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br>, 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – CIDSNE (Consórcio Nordeste). Salvador, 2019.

COSTA, R.; DINO, F.; CAMARA, P.; SANTANA, C.; AZEVEDO, J.; DIAS, W.; BEZERRA, F.; SILVA, J. L. B.; CHAGAS, B. **Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste)**. São Luís, 2019.

COTTA, M. A. **Consórcios públicos intermunicipais e emendas orçamentárias individuais: indução recíproca por meio da ação coletiva**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

CLEMENTINO, M. do L. M. A Atualidade e o Ineditismo do Consórcio Nordeste. In: III Encontro da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2019, Natal. **Anais do III Encontro da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas: Democracia no Século XXI e os Desafios para Gestão Pública**. Natal: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, p. 1141-1151, 2019.

CLEMENTINO, M. do L. M. A Atualidade e o Ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, IPEA, n. 21, p. 165-174, 2019.

CLEMENTINO, M. do L. M.; QUEIROZ, J. V. R. de; ALMEIDA, L. de S. B.; SILVEIRA, R. M. da C.; CAMARA, R. L. M. da; SILVA, B. C. do N. A colaboração em tempos de pandemia e o protagonismo do Consórcio Nordeste. Rio de Janeiro: **Boletim Semanal do Observatório das Metrôpoles**, 2020.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim regional, urbano e ambiental** | 21 | jul.-dez. 2019.

CONSÓRCIO DO NORDESTE. **Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste -Consórcio do Nordeste**. 2020. Disponível em: [http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Estatuto\\_do\\_consorcio.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Estatuto_do_consorcio.pdf). Acesso em: 08. Ago. 2022.

CONSÓRCIO DO NORDESTE. **Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio do Nordeste**. 2019. Disponível em: [http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/protocolo\\_de\\_Intencoes\\_do\\_consorcio.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/protocolo_de_Intencoes_do_consorcio.pdf). Acesso em: 09. Ago. 2022.

CONSÓRCIO DO NORDESTE. **Resolução nº 009/2020 – Institui o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste – PAS.** 2020. Disponível em:

[http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/11/RESOLU%C3%87%C3%83O-009\\_2020-Institui-o-Programa-de-Alimentos-Saud%C3%A1veis-do-Nordeste-PAS-NE.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/11/RESOLU%C3%87%C3%83O-009_2020-Institui-o-Programa-de-Alimentos-Saud%C3%A1veis-do-Nordeste-PAS-NE.pdf). Acesso em: 12. ago. 2022.

CONSÓRCIO DO NORDESTE. **Resolução nº 03/CIDSNE/PRES, de 19 de julho de 2021 – Institui o Programa Nordeste Acolhe.** 2020. Disponível em: [http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/07/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_n%C2%BA\\_-03\\_2021\\_-Institui\\_o\\_Programa\\_Nordeste\\_Acolhe.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/07/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_-03_2021_-Institui_o_Programa_Nordeste_Acolhe.pdf). Acesso em: 16. ago. 2022.

CONSÓRCIO DO NORDESTE. **Portaria nº 03 – CIDSNE/PRES, de 04 de março de 2021 – Institui a Câmara Temática da Assistência Social no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.** 2021. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Portaria-n%C2%BA-03-2021-C%C3%A2mara-Tem%C3%A1tica-Assist%C3%Aancia-Social-DOE.pdf>. Acesso em: 19. Ago. 2022.

CONSÓRCIO DO NORDESTE. **Portaria nº 04 – CIDSNE/PRES, de 04 de março de 2021 – Institui a Câmara Temática do Meio Ambiente no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.** Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Portaria-n%C2%BA-04-2021-C%C3%A2mara-Tem%C3%A1tica-Meio-Ambiente-DOE.pdf>. Acesso em: 23. ago. 2022.

CONSÓRCIO DO NORDESTE. **Portaria nº 19 – CIDSNE/PRES, de 05 de outubro de 2021 – Institui a Câmara Temática de Comunicação, no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.** 2021. Disponível em: [http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2022/02/Portaria\\_019\\_2021\\_Camara\\_Tematica\\_Comunicacao.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2022/02/Portaria_019_2021_Camara_Tematica_Comunicacao.pdf). Acesso em: 26. ago. 2022.

CRUZ, B. de O.; OLIVEIRA, C. W. de A.; CASTRO, C. N. de; RIBEIRO, M. B.; PEREIRA, R. H. M. Uma contribuição ao debate sobre o desenvolvimento regional do Nordeste. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, IPEA, n. 22, p. 11-25, 2020.

CUMARÚ, J.; PADILHA, L. W. **A China e o Nordeste brasileiro: cooperação, comércio e investimento.** <http://portuguese.people.com.cn/n3/2020/0908/c309814-9757821.html>, 2020.

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

DALLAGO, Cleonilda Sabaini Thomazini. **ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: formas históricas de enfrentamento a pobreza.** São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/da432eb1d3cfd-b310903Cleonilda.pdf>. Acesso em: 23. Jul. 2022.

- DUTRA, Camila Kayssa Targino. **O papel da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) no Seminário Potiguar.** 2017. 132 fls. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 2017.
- FAVARETO, A.; LOTTA, G. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. **redes**, v. 22, n. 3, p. 11-38, 2017.
- FERNANDEZ, M.; PINTO, H. A. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. **Saúde em Redes.** 2020.
- FERRO, R. R.; SALEME, E. R. A fragmentação do poder e a complexidade de governar nas regiões metropolitanas. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais.** v. 22, E202012, 2020.
- FONSECA, F. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. In: CHERUBINE, M. B.; TREVAS, V. (Orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 29-40, 2013.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002.
- FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n. 1, p. 87-102, jan.-jun. 2012.
- GENTILLI, Raquel. **Representações e práticas.** SP: Veras, 2006.
- GERIGK, W.; PESSALI, H. F. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1525–1543, 2014.
- GIACOMINI, D.; SANCINO, A.; SIMONETTO, A. The introduction of mandatory intermunicipal cooperation in small municipalities: Preliminary lessons from Italy. **International Journal of Public Sector Management**, v. 31, n. 3, p. 331-346, 2018.
- GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Um panorama sobre a cooperação intermunicipal no Brasil: avanços e desafios para gerar cidades mais sustentáveis. In: **Anais do 21 Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.** 2016.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. La Cooperación Intermunicipal en Brasil Frente al Espejo de la Historia: Antecedentes Críticos y la Dependencia de la Trayectoria de la Creación de la ley de los Consorcios. **Revista de Políticas Públicas**, v. 10, n. 2, 2017.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. **Las capacidades** estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. **Reforma y Democracia**, 70, 93-126, 2018.
- GRIN, E. J.; FERNANDES, G. A. A. L.; ABRUCIO, F. L. Paradoxos dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil: capacidades estatais e controle social em nível municipal

influenciam as decisões municipais em favor do associativismo? **43º Encontro Anual da Anpocs, ST26 – Novas perspectivas do poder local**, Caxambu, out. 2019.

HENRICHES, J. A. **Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

HENRICHES, J. A.; MEZA, M. L. F. G. de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 124-138, abr. 2017.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>. Acesso em: 23. Jul. 2022.

HUGHES, K.; HUGHES, J.; TARRANT, A. Re-approaching interview data through qualitative secondary analysis: interviews with internet gamblers. **International Journal of Social Research Methodology**, 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9173-pnad-continua.html>. Acesso em: 02 mar. 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar**. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 02 mar. 2023.

JACCOUD, L. Instrumentos de Coordenação e Relações Intergovernamentais. In: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, p. 37-52, 2020.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; ALVES, Maria Rafaela Araújo; SANTOS, Sandrielly Lavinia Andrade. Entre a política pública e a oposição política: duas faces do consórcio nordeste em meio à Covid-19. **Revista Espirales**, Edição Especial: Dossiê Covid-19 na América do Sul, 2021.

LIMA, R. C. de A.; NETO, R. da M. S. Secession of municipalities and economies of scale: evidence from Brazil. **Journal of Regional Science**, v. 58, n. 1, p. 159–180, 1 jan. 2018.

LINHARES, Larissa Ingrid Marques; XIMENES, Antônia Vanessa Silva Freire Moraes; MONTEIRO, Jander Barbosa. Secas e políticas públicas no semiárido brasileiro: Um debate oportuno acerca do binômio combate a seca X convivência Com o semiárido. **Geopauta**, Vitória da Conquista V. 5, n.3, p. 1 a 24. 2021.

LOPREATO, F. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Instituto de Economia – Unicamp**, (Texto para Discussão, n. 388), Campinas, 2020.

**LORENZÃO, J. C. Proposta de modelo para formação de consórcios regionais municipais.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Faculdades Integradas de Taquara, Taquara, 2017.

LOVE, Joseph L. A república brasileira: federalismo e regionalismo (1889-1937). IN: MOTA, Carlos Guilherme. **Viagem incompleta: a experiência brasileira**, São Paulo, SENAC, 2000.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M. Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 56, n. 1, p. 13-25, 2020.

MACEDO, F. C. de; PEQUENO, R. dos S. A. O Contexto do Federalismo Brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 915-939, set. 2020.

MACEDO, Fernando Cezar de; SILVA, Jennifer Ribeiro da. O Semiárido nordestino e o FNE. **Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais**. Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 11 a 13 de setembro de 2019.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, L. C. M. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n. 3, p. 695–720, 2014.

MATTOS, Luis Cláudio; MAY, Peter. Duas secas climaticamente análogas no semiárido nordestino com impactos sociais distintos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Edição especial - Sociedade e ambiente no Semiárido: controvérsias e abordagens. Vol. 55, p. 28-53, dez. 2020.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARRONI, C. H.; FRANZESE, C.; PANOSSO, A. Consórcios públicos intermunicipais: caminho para descentralização e redução de desigualdades nas políticas públicas?. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 40, n. 1, p. 17-29, 2021.

**MENCIO, M. Consórcios públicos e região metropolitana. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. CAMPILONGO, C. F., GONZAGA, A. de A., FREIRE, A. L. (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. NUNES JR, V. S., ZOCKUN, M., ZOCKUN, C. Z., FREIRE, A. L. (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.**

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Indicadores de mortalidade infantil**. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/mortalidade-infantil>. Acesso em: 02 mar. 2023.

MIRANDA, Luiz Francisco Albuquerque. **O deserto dos mestiços e seus habitantes nos relatos de viagem do início do século XIX**. História. São Paulo. Nº 28. Vol. 2. 2009.

MORAIS, S. M. de. **Gestão de consórcios intermunicipais: o caso do consórcio RIDES**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2019.

NASCIMENTO, A. B. F. M.; FERNANDES, A. S. A. Relações de Cooperação em Consórcios públicos de Regiões Metropolitanas: análises do CONDIAM/PB e Consórcio Grande Recife/PE. **Teoria e Prática em Administração**, v. 5, n. 1, p. 25–52, 2015.

NASCIMENTO, A. B. F. M.; SANO, H. Abordagens teóricas e metodológicas dos Consórcios Públicos no Brasil: uma revisão sistemática entre 2012 e 2017. **VI Encontro Brasileiro de Administração Pública**, Salvador, Brasil, 2019.

NASCIMENTO, W. K. C. DO; TAVARES FILHO, N.; SOUZA, M. T. N. DE; TEIXEIRA, L. DA S. Consórcio público como ferramentas de gestão municipal mais eficiente: possibilidades. **Estudo Técnico. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, 2020. <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40026>.

NICOLELIS, M. A. L. O Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (C4NE) do Consórcio Nordeste e a pandemia de Covid-19 no Brasil. In: SANTOS, A. de O.; LOPES, L. T. (Orgs.) **Planejamento e Gestão – Coleção Covid-19**, v. 2, Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2021.

PALOTTI, P. L. de M.; KOGA, N. M.; COUTO, B. G. do; NASCIMENTO, M. I. B. do. Mobilização da academia em instâncias colegiadas durante crise da Covid-19: mapeamento das experiências nos estados brasileiros. **Nota Técnica (Diest)**, nº 47, IPEA, 2021.

PANSIERI, F.; NETTO, K. H. Federalismo, assimetria e subsidiariedade: paradigmas para a promoção do desenvolvimento nacional. **Revista Quaestio Iuris**, v. 12, n. 04, p. 88-110, 2019.

PARK, A. Y. S.; KRAUSE, R. M.; FEIOCK, R. C. Does Collaboration Improve Organizational Efficiency? A Stochastic Frontier Approach Examining Cities' Use of EECBG Funds. **Journal of Public Administration Research and Theory**, p. 1–15, 2019.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. P. **Políticas Públicas e Necessidades Humanas com Enfoque no Gênero. Sociedade em Debate**, Pelotas, nº 12, Vol1. P. 67-86, jun./2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. P. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

**POLÍTICAS PÚBLICAS: conceitos e práticas / supervisão** por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

PEREZ, O. C.; SANTANA, L. Ações do Consórcio Nordeste no combate à pandemia de Covid-19. **Revista NAU Social**, v. 11, n. 21, p. 259-270, 2020.

PESSOA, Z. S.; TEIXEIRA, R. L. P.; CLEMENTINO, M. do L. M. Interfaces between Vulnerabilities, Governance, Innovation and Capacity of Response to COVID-19 in Brazilian Northeast. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 23, e0110, 2020.

- PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3. Brasília: Enap, p. 289-307, jul.-set. 2008.
- PINTO, T. R. G. S.; MARTINS, S.; OLIVERA, R. C. O Federalismo brasileiro em tempos de pandemia COVID-19. **GIGAPP Estudos Working Papers**, v. 7, n. 182-189, p. 627-642, 2020.
- PRATES, Â. M. Q. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: **III Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 2010.
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- RIEGER, Raquel Andréa; LIMA, Rebeca Maria Nepomuceno; RODRIGUES, Cristiana Tristão. O efeito do FNE no crescimento do emprego formal da região nordeste. **Revista Economia**. NE, Fortaleza, v. 51, n. 2, p. 155-168, abr./jun., 2020
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ROBICHAU, R. W. The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories, and debates. **Policy Studies Journal**, v. 39, p. 113–131, 2011.
- ROCHA, C. V. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. **Cadernos MetrÓpole**, v. 18, n. 36, p. 377–399, 2016.
- ROCHA NETO, J. M. da. As fragilidades do federalismo cooperativo na crise do Covid-19. **Rev. Gestão e Saúde**. v. 11, n. 3, 2020.
- RODRIGUES, J. N.; AZEVEDO, D. A. de. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia**, 2020.
- ROSSI, R. de C.; SILVA, S. A. da. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19, **Espaço e Economia**, 18, 2020.
- SANTANA, L.; ALMEIDA, H. do N. de; FREITAS, V. E. V. de S.; PEREZ, O. C. O Consórcio Nordeste no combate à Covid-19. **44º Encontro Anual da Anpocs**. 2020.
- SCHULTER, E. P.; FILHO, J. E. R. V. **Evolução da piscicultura no Brasil: diagnóstico e desenvolvimento da cadeia produtiva de tilápia**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea , 1990.
- SILVA, A. L. N. da. **Os estados importam! Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2020.**

SILVA, Jennifer Ribeiro da; MOTA, Fernando Cezar de Macedo. A dinâmica econômica do semiárido brasileiro e suas transformações recentes. **XXVIII Congresso Virtual de Iniciação Científica Unicamp**. 2020.

SILVA, M. R. da; BARBOSA, M. A. de S.; LIMA, L. G. B. Usos e possibilidades metodológicas para os estudos qualitativos em Administração: explorando a análise temática. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 14, n. 1, p. 111-123, 2020.

SILVA, D. P. da; SILVESTRE, H. C.; EMBALO, A. A. A cooperação intermunicipal no Brasil: o caso dos consórcios de resíduos sólidos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, p. 1239-1259, 2020.

SILVA, J. N. da; TAVARES, B.; CASTRO, S O. C. de. Cooperação no setor público: estudos brasileiros que abordam os consórcios públicos como unidades de análise. **Nucleus**, v. 16, n. 2, p. 389-402, 2019.

SILVESTRE, H. C. **A (Nova) governança pública**. Brasília: Enap, 2019.

SIMAN, T. Consórcio Nordeste: regionalismo subnacional e diplomacia científica. <http://observatorio.repri.org/2021/04/13/consorcio-nordeste-regionalismo-subnacional-e-diplomacia-cientifica/>, 2021.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.105-121, 2005.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Stelle de Rocio de. **Consórcio do Nordeste: políticas públicas de combate ao Covid-19 e o papel dos entes no pacto federativo**. 2021. 43 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

SOUZA, L. K. de. Pesquisa com análise qualitativa de dados: conhecendo a Análise Temática. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, v. 71, n. 2, p. 51-67, 2019.

SPICER, Z. Bridging the accountability and transparency gap in inter-municipal collaboration. **Local Government Studies**, v. 43, n. 3, p. 388–407, 2017.

STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y.S. (Orgs.). **The Sage handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, n 3, p. 443–466, 2005.

STEIN, M.; TURKEWITSCH, L. Multilevel Governance and Federalism: Closely Linked or Incompatible Concepts? **IPSA/AISP: Participation**, Montreal, v. 34, n. 2, p.3-5, out. 2010.

TARRANT, A.; HUGHES, K. A reutilização de dados qualitativos é um campo subestimado da inovação e da criação de novos conhecimentos nas ciências sociais [Publicado originalmente no LSE Impact Blog em junho/2020] [online]. **SciELO em Perspectiva**, 2020.

TELES, F. **Local Governance and Intermunicipal Cooperation**. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

**TELES, T. F. Consórcios públicos municipais como estratégia de desenvolvimento local: possibilidade de consorciamento na visão dos gestores municipais.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Rede Nacional PROFIAP, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019.