

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

**Cooperação Federativa Interestadual no Brasil: o caso do Consórcio do
Nordeste**

GUILHERME PESTANA BROM

EDUARDO JOSÉ GRIN

São Paulo – SP

2021

Cooperação Federativa Interestadual no Brasil: o caso do Consórcio do Nordeste

RESUMO

Ao analisar políticas públicas, é importante olhar para as ações coordenadas realizadas em âmbito subnacional. Por mais que a articulação regional no Brasil até os dias atuais seja, majoritariamente, no nível intermunicipal, o associativismo interestadual vem crescendo cada vez mais e tem no Consórcio Nordeste seu caso mais notório. Assim, objetiva-se compreender os limites e desafios enfrentados pelo Consórcio Nordeste enquanto instrumento de cooperação intergovernamental, bem como os motivos para a associação. O referencial teórico tem a função de resgatar a discussão já existente sobre consórcios intermunicipais no Brasil para poder ir além e compreender como está se construindo o associativismo no nível estadual, com o auxílio de uma enxuta literatura nacional a respeito do tema e da literatura internacional. Em seguida, uma análise de dados secundários é necessária para identificar quem são os atores interessados em se consorciar e as razões para tal. Então, é preciso apresentar a estrutura e funcionamento do Consórcio Nordeste e do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus através de uma análise documental. Por fim, a análise empírica, baseada em entrevistas semi-estruturadas e em informações coletadas na reunião de Planejamento Estratégico do Consórcio Nordeste de 2021, discute a experiência até o momento, à luz da literatura, ao olhar para a governança inovadora e os ganhos de escala obtidos pela entidade. A presente pesquisa traz uma contribuição importante para o campo do associativismo interestadual, na medida em que traz luz à experiência do Consórcio Nordeste e seu pioneirismo.

Palavras-chaves: Administração Pública; Federalismo; Associativismo interestadual; Consórcios Públicos; Consórcio Nordeste

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELAS:

Tabela 1: Objetivos que levam ao associativismo horizontal.....	06
Tabela 2 - Média dos PIB estaduais por região (2018).....	18
Tabela 3 - Percentual de autonomia financeira dos estados nordestinos.....	19
Tabela 4 - Percentual médio de autonomia financeira dos estados por Grande Região.....	19
Tabela 5 - Média do IDEB do 3º ano do EM ao longo dos anos, por Grande Região.....	25
Tabela 6 - Despesa média total em saúde, por Grande Região, em 2020.....	26
Tabela 7 - Gasto em saúde per capita médio, por Grande Região.....	27
Tabela 8 - Mortalidade infantil média por Grande Região.....	27
Tabela 9 - Número de servidores a cada mil habitantes por estado nordestino.....	28
Tabela 10 - Principais objetivos do Consórcio Nordeste.....	32
Tabela 11 - Subcomitês Temáticos - C4NE.....	37
Tabela 12 - Governadores nordestinos.....	42
Tabela 13 - Quadro-resumo dos principais desafios encontrados pelo Consórcio Nordeste.....	49

FIGURAS:

Figura 1 - Quadro-resumo principais fatores impulsionadores para a formação de arranjos subnacionais.....	09
Figura 2 - Rendimento domiciliar <i>per capita</i> médio e mediano das pessoas, por Grandes Regiões - 2012-2019.....	20
Figura 3 - Taxa composta de subutilização da força de trabalho, segundo as Unidades da Federação - 2019.....	21
Figura 4 - Coeficiente de Gini, segundo as Grandes Regiões.....	22
Figura 5 - Distribuição percentual da população por classes de rendimento, por Grandes Regiões, segundo as linhas de pobreza selecionadas - 2019.....	23
Figura 6 - Razão entre os rendimentos médios de todos os trabalhos dos 10% com os maiores rendimentos e os 40% com menores rendimentos, segundo as Unidades da Federação - 2019.....	24
Figura 7 - Proporção de jovens de 15 a 29 anos de idade que não estudavam e não estavam ocupados, segundo Unidades da Federação.....	25
Figura 8 - Distribuição percentual da população de 25 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões - 2019.....	26
Figura 9 - Percentual do pessoal ocupado na administração direta, por vínculo empregatício, segundo as Unidades da Federação - 2018.....	29
Figura 10 - Percentual do pessoal ocupado na administração direta, por escolaridade, segundo as Unidades da Federação.....	29
Figura 11 - Estrutura de Governança.....	34
Figura 12 - Organograma.....	34
Figura 13 - Exemplo de mapa de georreferenciamento gerado pelo aplicativo Monitora COVID-19 em João Pessoa (PB). Os pontos amarelos são baixo risco, os pontos laranjas são risco significativo e os pontos vermelhos são alto risco.....	38

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 é fruto do início do processo de redemocratização do país, após quase 21 anos de Regime Militar. A partir deste marco constitucional, grande parte dos trabalhos acadêmicos começam a tratar o desenho do federalismo como algo intrinsecamente ligado à noção de descentralização, acompanhando a ideia de (Gibson, 2004) que classifica a escola federalista como algo, necessariamente, menos centralizado.

No entanto, em se tratando do federalismo brasileiro desenhado pela Carta Magna, (Souza, 2005) entende que rotular esse federalismo como centralizado ou descentralizado parece não dar conta de sua complexidade. O processo de construção paradoxal do desenho federalista do país é capaz de explicar tal situação. Por um lado, houve uma redução dos recursos financeiros federais e um aumento, conseqüentemente, do poder financeiro dos estados e municípios. Por outro lado, ampliou-se, ao mesmo tempo, a jurisdição do governo federal, bem como o espectro de competências legislativas e concorrentes (Souza, 2005).

Apesar da Constituição Federal não ignorar a necessidade de atingir um federalismo cooperativo, a autonomia política, financeira e administrativa adquiridas pelos municípios vieram desacompanhadas de mecanismos de cooperação intergovernamental (Grin, 2019). Alguns anos antes, (Souza, 2005) apontava para o longo caminho à frente do país para atingir um federalismo cooperativo, que de certa forma foi previsto pelo texto constitucional, em decorrência de dois motivos principais.

A primeira razão está ligada ao fato do Brasil ser uma federação com grandes desigualdades regionais. Federalismo deve ser entendido como algo que busca encontrar o equilíbrio perfeito entre autonomia e interdependência (Elazar, 1987; Burgess, 2006), trazendo a descentralização como fenômeno intrínseco para alcançar seus objetivos. Este desafio torna-se ainda maior em federações com desigualdades, como é o caso do Brasil. Logo, existem dificuldades de implementação de políticas públicas, levando em conta as diferentes capacidades de gestão, técnica e financeiras entre entes de diferentes níveis federativos. Ou seja, o Brasil adotou um sistema federalista simétrico em uma federação assimétrica (Souza, 2005). Isso aumenta os desafios de associativismo horizontal entre entes subnacionais, presentes desde 1988.

O segundo motivo compreende a ausência do estabelecimento de mecanismos, sejam eles institucionais ou constitucionais, de cooperação intergovernamental. Embora esses

mecanismos não tenham sido completamente ignorados pela Constituição de 1988, os incentivos para o associativismo horizontal eram insuficientes, de forma que as associações se limitavam apenas a algumas áreas como saúde e assistência social. Essa situação melhorou com a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos em 2005. Esta lei representa uma das primeiras tentativas do Estado brasileiro de facilitar e estimular pactos territoriais (Clementino, 2019).

Sendo assim, levando em conta que essa autonomia dada aos estados e municípios vieram desacompanhadas de mecanismos de cooperação intergovernamental (Grin, 2019), o presente estudo pretende abordar o Consórcio Nordeste enquanto um desses mecanismos, a partir do levantamento bibliográfico acerca dos demais mecanismos de associativismo horizontal até hoje presentes. Este estudo é um dos pioneiros a investigar a cooperação entre estados, uma vez que a literatura acerca do associativismo horizontal é quase inteiramente voltada para a cooperação entre municípios.

Como pergunta norteadora da pesquisa, este trabalho tem o objetivo de compreender os limites e desafios enfrentados pelo Consórcio Nordeste até o momento. Além da análise da experiência do Consórcio, entender a governança territorial, sobretudo através das Câmaras Temáticas inovadoras, e os ganhos de escala obtidos nas compras conjuntas também são pontos vitais a serem investigados.

A seção de análise teórica, a seguir, está dividida em três partes. A primeira discute a literatura referente aos consórcios intermunicipais, importante para basear a análise da governança territorial e dos eventuais ganhos de economia de escala, pontos importantes deste estudo. A segunda parte levanta alguns pontos da literatura, rara até o momento, de consórcios interestaduais, trazendo noções para subsidiar a análise do Consórcio Nordeste que será feita à posteriori. Por fim, o último item traz um olhar para a literatura internacional a respeito do associativismo interestadual.

Já a segunda parte (resultados), após apresentada a metodologia, começa com uma análise de dados secundários, com o objetivo de entender quem são esses estados que buscam se consorciar e porquê o fazem. Depois, uma análise documental para apresentar a estrutura do Consórcio, bem como o Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste a partir de materiais disponíveis e documentos recebidos. Por fim, a análise empírica busca discutir a experiência do Consórcio Nordeste até o momento, com um enfoque nos desafios encontrados, sua estrutura de governança e os ganhos de escala obtidos.

2. Análise teórica

2.1. Experiência de Consórcios Intermunicipais no Brasil

Hoje, no Brasil, a literatura acerca de pactos federativos entre entes subnacionais é baseada em consórcios intermunicipais. As referências teóricas sobre associativismo horizontal entre Estados são limitadas. Antes de iniciar a discussão acerca dos consórcios, é importante fazer uma ressalva. Não é possível assumir, a priori, que as premissas dos arranjos intermunicipais, apresentadas a seguir, se aplicarão para o estudo de consórcios interestaduais. Contudo, os consórcios intermunicipais são objeto de estudo comum no país, razão pela qual este estudo utilizará seus conceitos como base para a discussão do associativismo interestadual.

Desde a promulgação da Lei em 2005, houve um avanço no campo de arranjos federativos no Brasil. Essas associações, no entanto, como já dito, se limitavam aos consórcios intermunicipais. Existe uma extensa literatura já publicada a respeito destes consórcios, tanto no âmbito nacional quanto internacional.

Os dois conceitos mais importantes a serem analisados por esse estudo são a governança territorial e os ganhos de economia de escala. Trata-se de duas importantes noções sobre as razões que levam ao associativismo. Nesse sentido, para analisar a governança do Consórcio Nordeste e buscar saber se ocorre o ganho de escala, faz-se necessário, primeiramente, entender como eles ocorrem na esfera municipal.

Os estudos realizados nesta área até o momento são capazes de apontar os principais objetivos que levam ao associativismo horizontal entre municípios. A tabela 1 elenca os principais deles, segundo (Grin, Segatto e Abrucio, 2016).

Tabela 1: Objetivos que levam ao associativismo horizontal

Quadro-resumo: Objetivos que levam ao associativismo horizontal
1) Aumento no poder de realização: maior quantidade de recursos maiores disponível e um maior alcance das políticas públicas
2) Economia de escala e maior eficiência no uso de recursos: compartilhamento de recursos entre membros do consórcio como forma de otimizar recursos
3) Realização de ações inacessíveis à uma prefeitura: como por exemplo a aquisição em conjunto de equipamentos de alto custo ou desenhar políticas públicas ambiciosas que beneficiem todos os membros

4) Aumentar o poder de diálogo, pressão e negociação: os consórcios têm o poder de melhorar os termos da negociação, seja ela com outras esferas de governo ou com setores da sociedade civil
5) Aumento da transparência: discussões se tornam regionais, mais atores envolvidos gerando um aumento da fiscalização
6) Aprendizado e inovação: solução de problemas em conjunto como construir redes, distribuir serviços e dividir recursos
7) Sustentabilidade político-institucional, técnica operacional e financeira

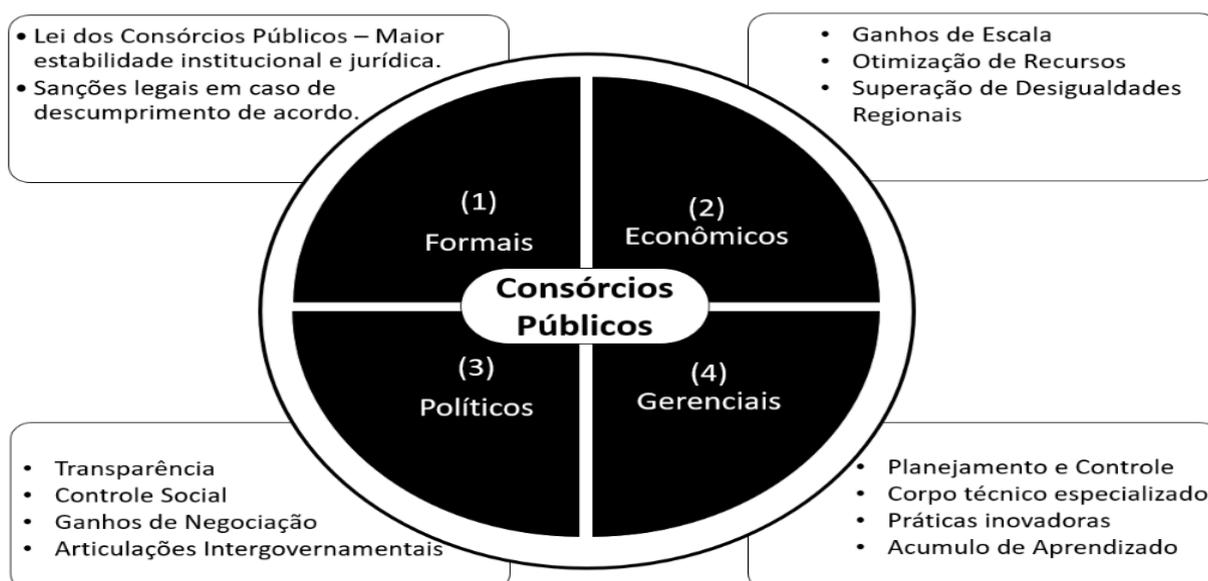
Fonte: Elaboração própria com base em Grin, Segatto e Abrucio (2016) apud Projeto Brasil Municípios.

Nessa linha, (Spink, 2005) faz um balanço dos consórcios intermunicipais e destaca alguns casos de sucesso. Contudo, foca sua análise nos arranjos federativos em nível municipal, pois essa era a modalidade dominante até então. Ainda assim, pondera:

For those interested in government and state, these aspects alone would be sufficient to suggest that the consortia are potentially much more significant in institutional terms than their humble pragmatic mid-range appearance would suggest. However, what makes them doubly important and significant as interjurisdictional arrangements in Brazil is that their very effectiveness is a marked contrast with the ineffectiveness of their constitutional counterparts – the metropolitan regions.

Ainda no campo dos consórcios intermunicipais, (Grin, 2019) elabora os principais fatores impulsionadores para a formação de arranjos subnacionais, presentes no quadro resumo exposto a seguir.

Figura 1 - Quadro-resumo principais fatores impulsionadores para a formação de arranjos subnacionais



Fonte: Nascimento e Sano (2019) com base em Grin e Abrucio (2017)

Esta pesquisa busca compreender, como já dito, se o Consórcio Nordeste obteve ganhos de economia de escala, como ocorre nos consórcios intermunicipais, conforme visto acima. Isto é, reduzir os gastos com compras de determinados bens ao realizar compras não mais enquanto unidade federativa, mas enquanto consórcio interestadual. Isso deve render otimização de recursos financeiros para todos os membros participantes deste arranjo.

Outro objetivo importante deste estudo é analisar o modelo de governança territorial do Consórcio Nordeste. Para isso, é necessário retomar a lógica do federalismo cooperativo, tido como objetivo por parte da Constituição Federal de 1988, encontra-se uma relativa dificuldade em alcançá-lo. Nesse sentido, (Grin e Abrucio, 2017) ponderam que a aprendizagem institucional foi que a descentralização, em si, não cumpriria o objetivo de uma melhor articulação federativa. É preciso mecanismos institucionais que favoreçam a associação horizontal entre entes subnacionais.

Já (Losada, 2010), também entende a necessidade de mecanismos intergovernamentais. No entanto, acredita que esses mecanismos são necessários para consolidar a descentralização proposta pela Constituição, através de uma maior integração intra regional. Isto é, existe uma “despactuação territorial” (Losada, 2010) proveniente de uma articulação regional insuficiente. Isso gera uma incapacidade de resolução de problemas que transcendem as barreiras municipais, cada vez mais recorrentes.

A Constituição Federal de 1988, de forma complementar à tentativa de descentralização, realizou algumas tentativas de garantir o desenvolvimento regional. Como exemplos, pode-se mencionar o artigo 3º, no qual estão listados os objetivos fundamentais da República Federativa, fazendo referência à *construção de uma sociedade solidária e a redução das desigualdades regionais* e o artigo 161, em seu inciso II, em que traz a noção de *equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios* (Brasil, 1988).

Os consórcios, ainda enquanto não eram devidamente incentivados institucionalmente, existem. Possuem um caráter associativo espontâneo e inclusivo. (Spink, 2005) argumenta que, sendo este o caso, eles existem porque funcionam. No momento que pararem de funcionar, deixarão de existir.

A Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, alterou a redação do artigo 241 da Constituição Federal:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total

ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1988).

Com isso, foi institucionalizado a necessidade de dispor de leis que visem melhorar as condições para o estabelecimento de consórcios públicos.

Em 6 de abril de 2005, foi sancionada a Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/05) com o intuito de disciplinar e dar fundamentação jurídica para o que está previsto no artigo 241 da Constituição, e sobretudo, agregar para o processo de consolidação de uma descentralização que vinha sendo especialmente problemática até então. Esta Lei, em linhas gerais, regulamenta e possibilita um arcabouço jurídico e institucional para o associativismo horizontal. A criação desse arcabouço é algo comprovadamente relevante para a criação de arranjos horizontais (GRIN e ABRUCIO, 2017).

Um consórcio público deve ser entendido como uma pessoa jurídica criada por lei, após o aval das casas legislativas de todos os entes federativos participantes, com a finalidade de gerir de forma compartilhada serviços públicos e políticas públicas, através da concessão de recursos e pessoal por parte dos membros participantes. Trata-se, portanto, de um novo instrumento de gestão intergovernamental que traz uma maior articulação entre entes subnacionais, acompanhado de um maior alcance de promoção de políticas públicas entre as diferentes esferas de governo (Losada, 2010).

Além disso, o protocolo de intenções (contrato de constituição do consórcio) prescinde da apreciação das casas legislativas de cada membro participante do consórcio, de forma a ratificar por lei. Com isso, o conteúdo acordado na criação do consórcio passa a ser legalmente exigível do governante em exercício, em caso de inadimplência. Faz-se importante essa co-responsabilização para criar uma identidade territorial. Todos esses fatores contribuem para trazer estabilidade ao consórcio.

Existem, ainda, desafios a serem superados dentro da própria dinâmica de consórcio. Importante deixar claro que se tratam de desafios observados dentro da lógica de consórcios intermunicipais, não sendo, portanto, necessariamente, aplicáveis ao nível interestadual. (Laczynski e Teixeira, 2011) ressaltam que, em casos de consórcios com integrantes com poderes assimétricos, existe uma diminuição do poder de barganha dos menos poderosos frente aos detentores de maior poder. Nessa linha, (Coutinho, 2006) atenta para a dificuldade de negociação entre entes heterogêneos.

Outro argumento interessante observado é de que os pequenos municípios são mais propensos a se consorciar, visto que podem não ser capazes financeiramente de obter determinados serviços ou equipamentos de alto custo de forma autônoma. Novamente, trata-se de algo não necessariamente aplicável à lógica do nível estadual.

Para combater os problemas de coesão interna, além dos fatores de estabilidade já mencionados, ressalta-se outras duas importantes medidas. Primeiramente, é necessário institucionalizar o valor de cooperação, de forma a conseguir uma maior estabilidade no acordo que possibilite atravessar momentos de instabilidade política e alternância no poder. Um segundo fator importante é a necessidade de unir o núcleo administrativo das equipes a fim de alinhar os objetivos do município ao do consórcio, reduzindo a probabilidade do surgimento de um *free rider* (Grin, 2019).

Assim, conforme discutido neste tópico, os argumentos da literatura sobre os arranjos existentes de associações intermunicipais podem ser referências importantes para analisar a cooperação interestadual. No entanto, é importante olhar também para a curta literatura sobre experiências de associações interestaduais no Brasil.

2.2. Experiência Interestadual no Brasil

Um dos objetivos deste estudo é compreender e analisar a experiência do Consórcio Nordeste. Os fatores motivadores para a associação horizontal firmada pelos governadores dos Estados nordestinos se tornam uma parte importante a incorporar nesta pesquisa. Para tal, faz-se necessário um olhar para os estudos encontrados de consórcios interestaduais até o momento, tratem eles do Consórcio Nordeste ou não.

Ao olhar para enxuta literatura brasileira de cooperação interestadual existente até aqui, existe um enfoque evidente na experiência do Consórcio do Nordeste devido à proporção que o acordo ganhou, especialmente com os crescentes conflitos entre os governadores do Nordeste e o Governo Federal antes e durante a pandemia da COVID-19. Os primeiros estudos acadêmicos que buscam entender esse novo tipo de consórcio começam a surgir em 2019.

Artigos acadêmicos tratando das, até agora, raras experiências de associativismo interestadual, como já dito, não são muitos. Dessa forma, esta pesquisa busca contribuir para o crescimento da literatura referente aos consórcios interestaduais.

Nesse sentido, (Fernandez e Pinto, 2020) buscam compreender o papel dos Estados frente a um cenário de fortalecimento dos Municípios e União proporcionado pela Constituição Federal de 1988. Com a crise sanitária da COVID em pauta, ponderam:

No lugar do arranjo federativo instituído, caracterizado pelo estabelecimento de relações verticais com forte capacidade de coordenação de políticas pelo executivo federal, encontra-se diferentes maneiras de formular e implementar políticas de saúde em tempos de crise, marcadas pela atuação descoordenada de estados e municípios ou pela cooperação de entes subnacionais. Nesse cenário, e em virtude da capacidade institucional e orçamentária, os estados passaram a ocupar lugar central na condução da crise sanitária, coordenando e determinando linhas de atuação para os municípios e estabelecendo relações de cooperação entre si.

Outro ponto importante a ser ressaltado são os conflitos com o Governo Federal, enfrentados, sobretudo, pelo Consórcio Nordeste, devido à polarização ocorrida desde antes da posse de Jair Bolsonaro. A região Nordeste apresentou uma larga maioria de votos para o candidato da oposição durante as eleições de 2018, que concorreu pelo Partido dos Trabalhadores (PT), alvo principal de críticas do atual presidente durante seu pleito. Somado a isso, quatro dos nove governadores do Nordeste são do PT, além de outros três de partidos localizados à esquerda do espectro político (PSB e Cidadania)(Carreirão, 2014). Já empossado, Bolsonaro proferiu falas de caráter preconceituoso e pejorativo contra nordestinos, acirrando ainda mais os conflitos entre governadores da região e o governo central (Rossi e Silva, 2020).

O combate à pandemia da COVID evidenciou ainda mais o antagonismo do Consórcio Nordeste frente às ações do Governo Federal. Foram divulgadas diversas cartas de posicionamento ressaltando principalmente a falta de coordenação nacional para o combate à pandemia e o negacionismo da ciência para tal.

O referencial teórico no tema conclui que a indefinição na distribuição de atribuições entre os entes nacionais acaba por causar um aumento no poder da União. Todavia, especialmente em tempos de crise, observa-se iniciativas por parte dos governadores estaduais na forma do associativismo estadual, como é o caso do Consórcio do Nordeste.

2.3. Experiência internacional de arranjos federativos

Devido ao pequeno número de experiências de associação interestadual até o momento, faz-se necessário olhar para a literatura internacional, analisando países com esse tipo de associativismo. No entanto, para analisar a experiência internacional, é necessário

tomar alguns cuidados. No Brasil, há pelo menos duas diferenças importantes: a) a existência de uma legislação federal que incentiva o consorciamento público; b) a cooperação intergovernamental horizontal entre estados não envolve todos aqueles que existem na Federação, como ocorre na Suíça e no Canadá, mas é segmentada regionalmente.

Importante ressaltar que os consórcios são apenas um tipo de associativismo horizontal. Na experiência internacional, observa-se outros tipos de arranjos como fóruns de cooperação intergovernamental. Todavia, na prática, funcionam como entidades consorciadas.

No âmbito internacional, a cooperação entre estados é mais comum que no Brasil, como são os casos mais bem organizados do Canadá e da Suíça, ambos países federais. Na Suíça, em 1993, foi criado o Conselho de Governos Cantonais (CCG), visando ampliar a cooperação horizontal e com a Confederação. A CCG visa facilitar a colaboração inter-cantonal e, igualmente importante, servir como o principal canal de coordenação cantonal nas consultas e negociações nos cantos federais (Watts, 2003). As relações intergovernamentais no federalismo suíço, historicamente, foram largamente informais. Exatamente pelo fato dos cantões demandarem maior institucionalização, conduziu para a criação do CCG para ampliar seu peso político nas negociações com a Confederação. Os cantões sempre foram consultados na fase pré-parlamentar de elaboração legislativa, para o que o CCG veio a reforçar esse papel. Uma das formas de incrementar essa forma de atuação tem sido os acordos inter-cantonais (concordats) (Dardanelli, 2013).

No caso canadense, o Council of Federation (COF), criado em 2003, possui dois objetivos alinhados com as tendências descentralizadoras da Federação: coordenar as ações provincial-territorial vis-à-vis o governo federal e coordenar as ações entre esses entes subnacionais em temas que os envolvem. Dez províncias e três territórios são representados por seus premiers, sendo o ramo executivo dos governos subnacionais quem preside esse fórum. O presidente é alternado anualmente entre os seus membros. Opera como um contrapeso ao propor agendas alternativas e coordenadas entre os entes, como se fosse um ombudsman do federalismo para melhorar suas relações intergovernamentais (Desrosier, 2006; Collins, 2012).

Ao olhar para o caso dos Estados Unidos, as vantagens começam com a independência dos estados dentro da federação. Destarte, (Bowman, 2004) aponta a importância da cooperação entre estados, sobretudo em nações federativas de dimensões continentais como os Estados Unidos:

Interstate competition does not exhaust the possible range of interactions among states. Cooperation, perhaps best thought of as the antithesis of rivalrous competition, is a plausible state-to-state behavior in a federal system. States often share common problems or wish to pursue a common agenda and, therefore, build alliances and networks with other states. Thus cooperative behaviors typically involve states working together toward a common end such as the joint pursuit of a particular objective. When states act as allies rather than rivals, multistate administrative structures are usually created.

Para (Bowman, 2004), a competição é algo inerente ao federalismo. Para falar em cooperação, é preciso compreender as limitações. A assimetria dos estados é algo que permite ou impede que a cooperação seja feita ou não, em determinadas questões. Estados mais homogêneos têm mais necessidades e características em comum. Logo, quanto mais homogêneos, mais provável é a associação.

O recorte realizado nesta seção buscou trazer conceitos e questões sobre as quais serão feitas discussões mais para frente. Abordar os limites do federalismo brasileiro para compreender o papel a ser desempenhado pelo Consórcio Nordeste dentro desta lógica, bem como entender os principais motivadores do associativismo, com destaque para a governança territorial e os ganhos de escala são as principais ideias a serem revisitadas na análise empírica.

3. Metodologia

Esta é uma pesquisa qualitativa, com um papel importante na discussão, recente e ainda pouco desenvolvida no país, acerca do consorciamento interestadual. Na elaboração dessa pesquisa foram encontrados apenas quatro consórcios interestaduais no Brasil (Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central, Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, Consórcio de Integração Sul e Sudeste, Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste).

A escolha pelo Consórcio Nordeste deve-se ao protagonismo tomado por parte dos estados membros no combate à pandemia, em uma região carente de políticas públicas, evidenciado pelo reconhecimento do sucesso da criação do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste (C4NE), órgão criado pelo Consórcio Nordeste para promover políticas coordenadas e baseadas cientificamente.

Este estudo utiliza a técnica do caso mais típico (*typical case*), de acordo com (Gerring, 2007). Dentre os consórcios citados acima, o Consórcio Nordeste é o mais institucionalizado, em termos de contratos e formalização jurídica (Grin, 2019). Esses

critérios de maior formalização o torna o caso mais típico, por ser o mais avançado (Gerring, 2007).

Faz-se importante o estudo de consórcio enquanto uma maneira de suprir carências. Nesta pesquisa, mais adiante, será evidenciada a carência na região Nordeste, através da análise das variáveis econômicas, de desigualdade, educação, saúde e recursos humanos. Embora esteja-se utilizando médias para efeitos de comparação com as demais regiões do país, ficam evidentes as diversas questões nas quais a região em análise apresenta índices piores do que as demais regiões da federação, conforme será observado nos indicadores supracitados na devida seção. A escolha pelo estudo do Consórcio Nordeste passa, também, pelo pioneirismo dos governadores da região ao institucionalizar o já existente Fórum dos Governadores.

Para desenvolver este estudo foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: 1) Revisão de Literatura, 2) Análise de Dados Secundários, 3) Análise Documental e 5) Pesquisa Primária (Entrevistas semi-estruturadas).

O primeiro momento desta pesquisa compreende uma revisão bibliográfica. Primeiramente, um olhar para o arranjo federativo brasileiro atual e suas complexidades, a fim de compreender que a Constituição Federal de 1988 não ignora a necessidade de atingir um federalismo de cooperação, mas ao mesmo tempo não contempla mecanismos para tal (Grin, 2019). A partir disso, começa-se a olhar para os consórcios, sobretudo no nível intermunicipal, uma vez que é a literatura mais abundante até o momento.

A literatura nesse nível é ampla. Os consórcios começam a surgir antes mesmo de um maior apoio legal, com a Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/05). A busca pelo consorciamento existe, pelo menos, desde a década de 1960 no Brasil, de caráter associativo, espontâneo e voluntário dos entes federativos participantes. Logo, eles só existem porque funcionam e no momento que deixarem de funcionar, deixarão de existir (Spink, 2005).

O segundo recurso metodológico empregado é a análise de dados secundários. Trata-se de consolidar um painel de indicadores demográficos, socioeconômicos, de gestão pública e políticos sobre os estados nordestinos e compará-los com as demais regiões do país. Foi feito o uso de estatísticas descritivas apoiadas em médias e medianas. Dessa forma, pode-se organizar um "retrato" da realidade nordestina, evidenciando suas carências perante o resto da federação.

Para isso, utilizou-se de dados provenientes do: IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), o relatório “Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira” publicado pelo IBGE em 2020, Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), do SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde), SIDRA - IBGE e Estadic - IBGE.

Já o terceiro recurso metodológico é a análise documental, na qual busca-se levantar e analisar evidências documentais que permitam compreender a formação do consórcio, com a estrutura organizacional, as resoluções apresentadas pelo Consórcio até o momento, funcionamento interno, entre outras coisas. Além disso, essa seção terá uma breve apresentação do Comitê Científico.

Os principais documentos analisados nesta seção são as resoluções e portarias publicadas no sítio do Consórcio Nordeste e o documento elaborado durante a reunião de Planejamento Estratégico de 2021, na qual se discutiu diversos aspectos do funcionamento e objetivos do Consórcio.

Por fim, a análise empírica será elaborada a partir de entrevistas com o staff administrativo e técnico do Consórcio para compreender as motivações de sua formação, os ganhos obtidos, desafios e benefícios gerados e perspectivas de atuação conjunta. Esta pesquisa de campo será apoiada em entrevistas semi-estruturadas com roteiro de questões orientadas pela literatura e pela experiência concreta do Consórcio, considerando o desafio da COVID-19 e os conflitos com o governo federal.

No último momento, como já dito, busca-se sintetizar as informações obtidas a partir das entrevistas semi-estruturadas, método mais adequado para esta pesquisa qualitativa segundo (GERSON e HOROWITZ, 2002). Entrevistas são importantes para pesquisas investigativas, sobretudo em se tratando de um objeto de estudo recente e com pouco estudo realizado sobre ele. Além disso, informações foram obtidas a partir da participação, ainda que como ouvinte, na reunião de Planejamento Estratégico do Consórcio Nordeste 2021, ocorrida nos dias 14 e 15 de maio. Os roteiros das entrevistas podem ser encontrados no anexo 1.

4. Resultados

A seção de resultados está dividida em três partes. A primeira delas é a análise de dados secundários, ou seja, seção que busca entender quem são os atores que querem se consorciar. Em seguida, a segunda parte apresenta a estrutura do Consórcio Nordeste e o

Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste (C4NE). Por fim, a última parte, da análise empírica, discute as descobertas do estudo, norteadas pela pergunta de pesquisa.

4.1. Nordeste em números: economia, gestão fiscal, políticas públicas e capacidade estatal

Antes de começar a analisar o Consórcio Nordeste em si, é importante identificar quem são esses atores que buscam se consorciar. Através de uma descrição socioeconômica, esta seção busca traçar um perfil do Nordeste enquanto macrorregião da federação, comparando indicadores do Nordeste com indicadores das outras regiões brasileiras. Além disso, é também importante trazer algumas discrepâncias e semelhanças entre os estados membros do Consórcio Nordeste e, conseqüentemente, da região.

Serão utilizados indicadores sobre a estrutura econômica, educação e índices de desigualdade, tanto na análise da macrorregião, quanto na análise intrarregional. Também serão apresentados indicadores sobre a realidade da gestão dos estados, considerando a situação dos recursos humanos, pois este é um parâmetro importante de capacidade estatal (Grindle, 1997). Portanto, a contextualização apresenta informações sobre a realidade socioeconômica da região Nordeste, de políticas públicas chave para o desenvolvimento, como são educação e saúde, e recursos de gestão essenciais para a implementação de ações governamentais.

Trata-se, portanto, de índices selecionados visando dimensionar o nível de desenvolvimento da região. É por meio deste nível de desenvolvimento que é possível observar as reais liberdades das pessoas, ou seja, os meios que as pessoas possuem para realmente viverem uma vida plena (Sen, 2015).

É importante ressaltar, ainda, a busca pelo caráter longitudinal feita na descrição realizada a seguir, usando na maioria dos indicadores, os dados da PNAD Contínua (2012-2019). Isto é, trazer indicadores dos anos anteriores para auxiliar no entendimento da tendência dos indicadores ao invés de apenas analisá-los em um momento específico. Ainda que nem todos os indicadores sejam apresentados em caráter longitudinal, a busca por essa

perspectiva é importante, sobretudo em se tratando da região Nordeste, visto que esta vem mostrando um crescimento superior¹ ao restante das regiões nos últimos anos.

A análise será baseada, principalmente, no relatório “Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira” publicado pelo IBGE em 2020.

4.1.1. O Nordeste e o Brasil

Nesta seção, serão usados indicadores comparando as regiões federativas brasileiras entre si, incluindo, em algumas ocasiões, a média nacional de determinado indicador, de modo a compreender se a região se encontra abaixo ou acima da média. Para elucidar a estrutura econômica serão usados a média do PIB estadual, percentual médio de autonomia financeira, rendimento médio e mediano domiciliar por região e taxa composta de subutilização da força de trabalho. Índices estes escolhidos com o objetivo de mensurar de maneira adequada o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8 (Trabalho decente e crescimento econômico), uma vez que esses objetivos sustentáveis elaborados pela ONU são cada vez mais referências cada vez mais importantes nessa discussão.

Já na parte de “Distribuição de renda e Desigualdades regionais”, serão utilizados o Coeficiente de Gini, distribuição percentual da população por rendimento e a razão entre os rendimentos médios de todos os trabalhos dos 10% com os maiores rendimentos e os 40% com menores rendimentos. Foram escolhidos com o intuito de explorar as ODSs 1 (Erradicação da Pobreza) e 10 (Redução das Desigualdades) da ONU.

Já para a descrição da ODS 4 (Educação), será usado o IDEB do terceiro ano do Ensino Médio e a distribuição percentual da escolaridade da população de 25 anos ou mais de idade. Para a saúde (ODS 3), a despesa média total em saúde e a mortalidade infantil média. Por fim, a última parte de recursos humanos utilizará o tipo de vínculo empregatício da administração direta e o percentual do pessoal ocupado na administração direta por escolaridade.

Vale ressaltar que, salvo a última parte de “Recursos Humanos”, todos os indicadores tratam de médias por região da federação, para fins de comparação do Nordeste com as demais regiões.

¹ Segundo um estudo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a região teve um crescimento do PIB de 3,5% entre 2002 e 2017, em média. Crescimento este, superior, portanto, ao do PIB nacional no mesmo período, ainda segundo o BNB.

Foram estes acima os indicadores escolhidos em virtude de serem julgados os mais pertinentes para a análise de cada campo supracitado, de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de cada tema, somado ao fato de possuírem dados recentes disponíveis. Ademais, a escolha pelas dimensões aqui contempladas parecem ser suficientes para ajudar a entender e descrever, de forma comparativa, a realidade do Nordeste frente às demais regiões, uma vez que abarcam os âmbitos mais importantes da vida pública.

4.1.1.1. Estrutura Econômica e Gestão Fiscal

A primeira parte será uma breve análise dos dados secundários a respeito da estrutura econômica dos atores, em caráter longitudinal. Terá como base, dados obtidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Caged, publicados no relatório do IBGE citado na introdução.

O primeiro e mais importante indicador a ser analisado é o PIB estadual. A tabela 2 abaixo contém a média dos PIB estaduais por região, para efeitos de comparação. O Nordeste possui a segunda média mais baixa do país, apenas atrás da região Norte. A região conta com alguns estados com PIBs relativamente altos como o da Bahia (286 bilhões de reais) e de Pernambuco (186 bilhões de reais), elevando a média geral.

Tabela 2 - Média dos PIB estaduais por região (2018)

Média dos PIB estaduais por região (2018)	
Região	PIB em milhões de reais
Nordeste	116.073
Norte	55.362
Centro-Oeste	173.728
Sudeste	930.329
Sul	398.517

Fonte: IBGE (Elaboração própria)

O olhar para uma possível carência financeira por parte dos estados nordestinos é essencial. Primeiramente, elaborou-se uma tabela (tabela 3) com a autonomia financeira de cada estado da região. Ou seja, a receita própria dos estados sobre as receitas totais². Para

² Entende-se receitas totais como a soma das receitas intraorçamentárias com as receitas exceto intra-orçamentárias, excluindo, portanto, as receitas extraorçamentárias (entradas compensatórias).

efeitos de comparação, a média da autonomia financeira nacional é de 50,57%. Observa-se, portanto, apenas Ceará e Bahia acima da média nacional.

Tabela 3 - Percentual de autonomia financeira dos estados nordestinos

Percentual de autonomia financeira dos estados nordestinos	
Estado	Percentual
Alagoas	43,40%
Bahia	54,86%
Ceará	51,71%
Maranhão	44,62%
Paraíba	48,15%
Pernambuco	51,05%
Piauí	40,51%
Rio Grande do Norte	46,27%
Sergipe	37,44%

Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi (Elaboração própria)

Outra tabela mostra a autonomia financeira média por região. Observa-se a região Nordeste com uma autonomia financeira média superior à região Norte, ficando, portanto, como a segunda região com o indicador em questão mais baixo e com percentual bem inferior às demais regiões.

Tabela 4 - Percentual médio de autonomia financeira dos estados por Grande Região

Percentual médio de autonomia financeira dos estados por Grande Região	
Região	Percentual
Norte	37,49%
Nordeste	46,45%
Centro-Oeste	60,96%
Sudeste	60,27%
Sul	66,65%

Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi (Elaboração própria)

Outro indicador importante é o rendimento domiciliar médio e mediano, para cada ano analisado (2012-2019). São informações estruturantes sobre a situação financeira das famílias de cada região, indicados na figura 2.

A figura 2 aponta, além dos rendimentos domiciliares *per capita* médios e medianos, as variações no período (2012-2019) e no último ano (2018-2019). A região Nordeste apresenta o segundo pior desempenho do país em termos absolutos (2019), ficando apenas atrás da região Norte. Quanto à variação no período, a região teve o melhor desempenho do país (10,9%), podendo indicar um crescimento superior às demais. No entanto, houve um aumento superior na média do que na mediana. Isso pode indicar, em última análise, uma distorção nesse crescimento, uma vez que a média é bastante afetada com o aumento dos rendimentos extremos, enquanto a mediana não é. É possível que se trate, como parece ser o caso, de um aumento na desigualdade, ao invés de um crescimento efetivo nos rendimentos da população como um todo. A questão da desigualdade será analisada posteriormente.

Figura 2 - Rendimento domiciliar *per capita* médio e mediano das pessoas, por Grandes Regiões - 2012-2019

Grandes Regiões	Rendimento domiciliar <i>per capita</i> das pessoas (R\$)								Variação percentual (%)	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2012	2019/2018
Médio										
Brasil	1 304	1 341	1 391	1 345	1 334	1 333	1 387	1 406	7,8	1,4
Norte	885	886	904	887	824	851	921	872	(-) 1,5	(-) 5,4
Nordeste	799	830	881	873	841	848	846	884	10,6	4,5
Sudeste	1 584	1 623	1 687	1 618	1 638	1 597	1 702	1 720	8,6	1,0
Sul	1 584	1 634	1 672	1 617	1 593	1 643	1 662	1 701	7,4	2,3
Centro-oeste	1 528	1 583	1 599	1 535	1 506	1 566	1 578	1 580	3,4	0,1
Mediano										
Brasil	776	818	861	839	806	806	835	861	11,0	3,2
Norte	503	511	551	531	493	512	520	511	1,6	(-) 1,8
Nordeste	467	491	526	521	495	501	502	506	8,5	0,8
Sudeste	955	982	1 012	985	983	1 001	1 008	1 012	6,0	0,4
Sul	1 035	1 091	1 127	1 116	1 080	1 090	1 090	1 141	10,3	4,7
Centro-oeste	892	946	964	929	932	956	982	998	11,9	1,6

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2019.

Notas: 1. Dados consolidados de primeiras entrevistas.

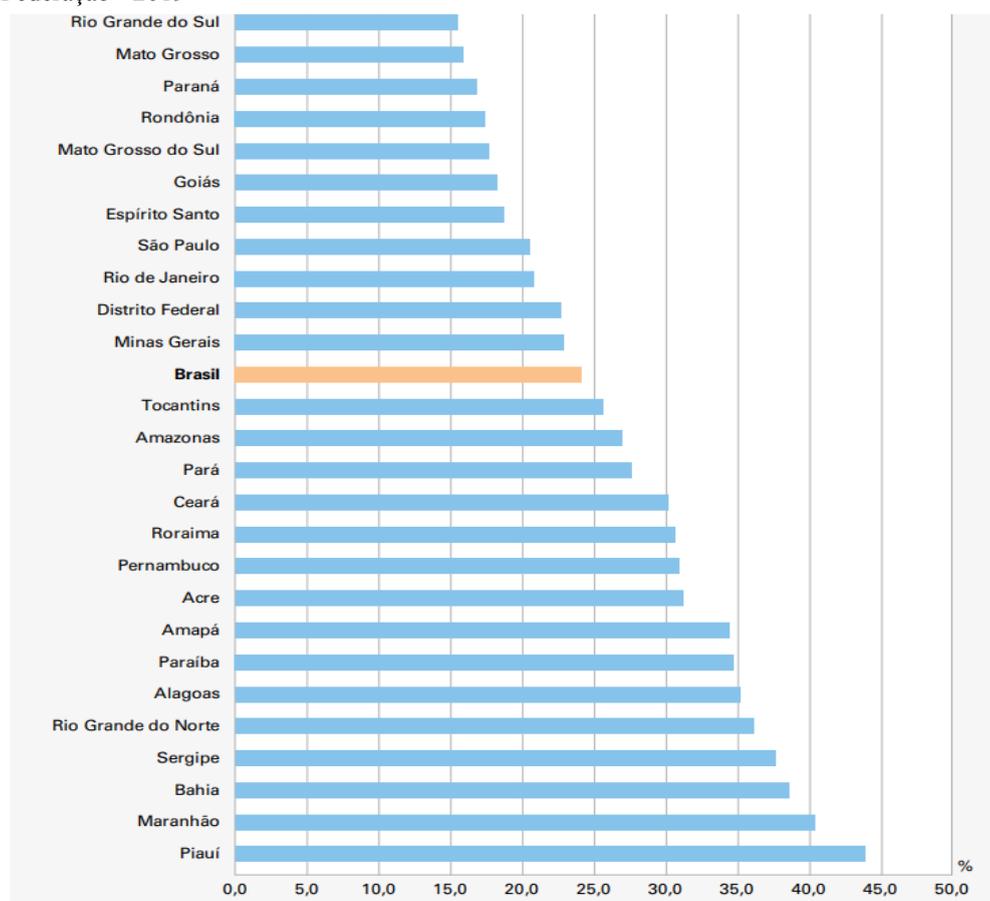
2. Rendimentos deflacionados para reais médios de 2019.

A taxa composta de subutilização da força de trabalho, exposta na figura 3, é o resultado da soma do número de trabalhadores subocupados por insuficiência de horas, da força de trabalho potencial e dos desocupados dividido pela força de trabalho somada com a força de trabalho potencial (IBGE, 2020). Esse indicador é importante para compreender o

aproveitamento da mão de obra, algo essencial para o momento de alto desemprego em que vivemos, intensificado pela pandemia da COVID-19.

Novamente, as sete últimas posições são ocupadas por estados nordestinos, isto é, com as taxas compostas mais altas de subutilização da força de trabalho. Apenas Pernambuco e Ceará possuem taxas ligeiramente inferiores de subutilização do que alguns estados do Norte. Isso mostra, novamente, uma certa homogeneidade nos estados nordestinos e mais uma vez, todos abaixo da média nacional.

Figura 3 - Taxa composta de subutilização da força de trabalho, segundo as Unidades da Federação - 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

Nota: Dados consolidados de primeiras entrevistas.

Em suma, os indicadores econômicos do Nordeste selecionados apontam a região como uma das piores do Brasil no quesito, apesar do rendimento domiciliar *per capita* médio apresentar uma melhora acima das demais regiões no período analisado. No entanto, isso pode estar relacionado com um aumento na desigualdade. É isso que será discutido na seção seguinte.

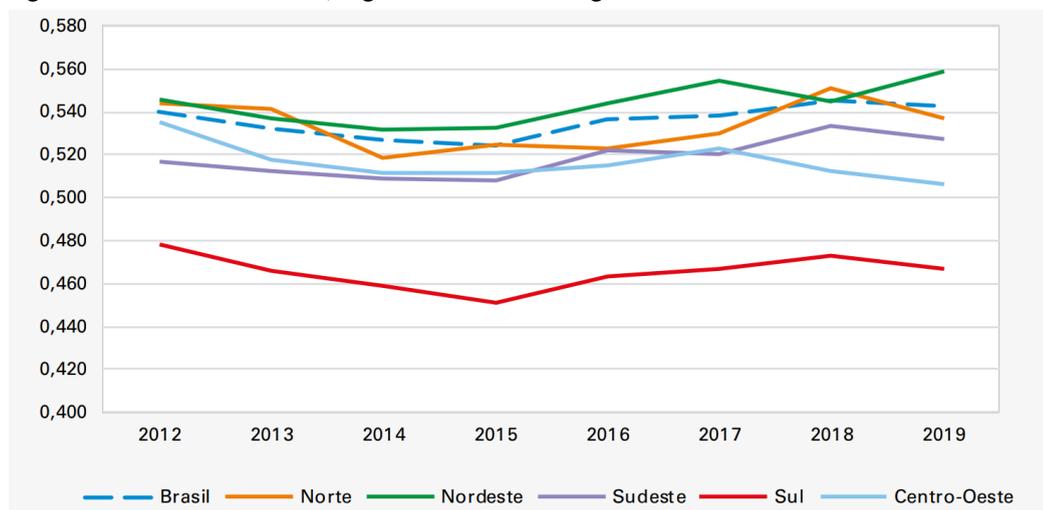
4.1.1.2. Distribuição de renda e Desigualdades regionais

Nesta seção, serão analisados dados secundários sobre desigualdades regionais e distribuição de renda entre as Grandes Regiões brasileiras, com enfoque na situação do Nordeste perante as demais.

Em se tratando de desigualdade, o indicador mais utilizado é o coeficiente de Gini. Os dados da PNAD Contínua de 2019 trazem o índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita* das regiões, conforme disposto na figura 4.

O gráfico apresenta a trajetória desse indicador desde 2012 até 2019, nas Grandes Regiões e também no Brasil enquanto federação. A partir dele, é possível observar o desempenho da região Nordeste com o coeficiente superior a todas as outras regiões em quase todos os anos, exceção feita aos anos de 2013 e 2018. O dado mais recente (2019) mostra a região com o índice de 0,559, o maior do país. Além disso, a região também apresentou o maior aumento percentual no índice entre 2012 e 2019 com um acréscimo de 2,4%. Foi a única região, também, a apresentar um aumento entre os dados mais recentes (2018-2019), com um crescimento de 2,5%, enquanto todas as demais regiões apresentaram uma queda na desigualdade (IBGE, 2020). Em outras palavras, é a região na qual a desigualdade de renda mais cresceu durante o período analisado.

Figura 4 - Coeficiente de Gini, segundo as Grandes Regiões



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2019.

Nota: Dados consolidados de primeiras entrevistas.

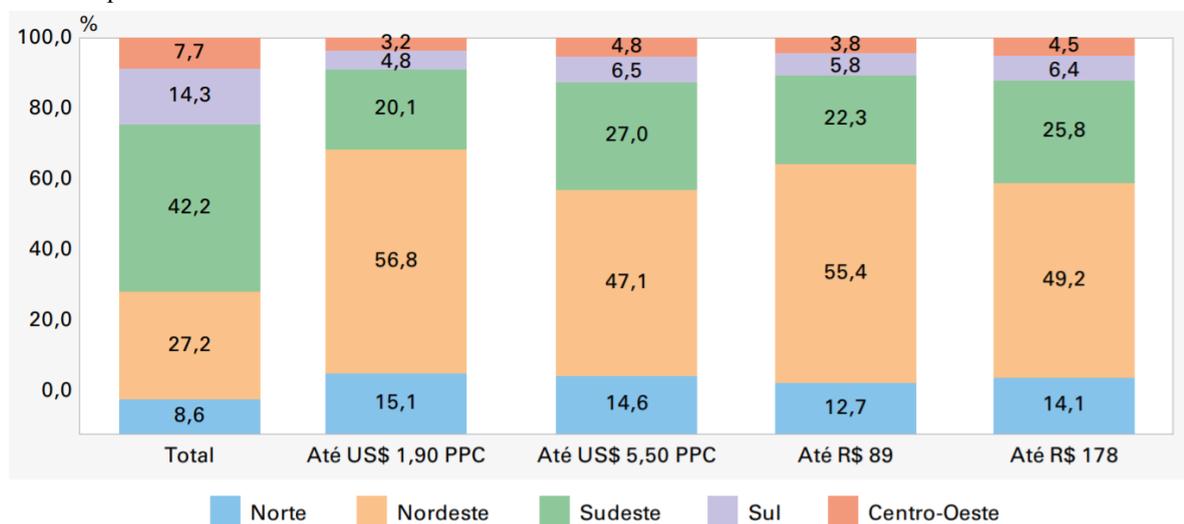
Outros indicadores importantes na análise de desigualdade são as linhas de pobreza. Pautar a discussão nesse índice é relevante apenas em países com uma parcela considerável da população abaixo da linha estabelecida, como é o caso do Brasil. Neste estudo, foram

selecionadas duas linhas. A primeira é a linha internacional da extrema pobreza definida em US\$1,90, medida em Poder de Paridade de Compra (PPC). O Brasil pertence ao grupo de países com renda considerada média-alta. Para esse grupo, o Banco Mundial recomenda utilizar uma linha de US\$5,50 PPC. Será, portanto, a segunda linha analisada.

Como pode ser observado na figura 5, existe uma discrepância relativa entre a porcentagem da população brasileira que vive no Nordeste e a porcentagem da população nordestina abaixo de ambas as linhas da pobreza. Ou seja, existe uma concentração de pobreza na região, já que 56,8% da população que vive com menos de US\$1,90 por dia está no Nordeste e os nordestinos representam menos de um terço (27,2%) da população brasileira.

Ainda na figura 5, observa-se outras duas faixas de renda relacionadas ao Programa Bolsa Família. Tem-se, primeiro, a faixa de extrema pobreza (até 89 reais de renda familiar *per capita*) e a renda máxima para elegibilidade para o Programa (178 reais de renda familiar *per capita*). Sob essa ótica, mais da metade (55,4%) da população em extrema pobreza do Brasil reside no Nordeste e quase metade (49,2%) dos beneficiados pelo Programa Bolsa Família são nordestinos.

Figura 5 - Distribuição percentual da população por classes de rendimento, por Grandes Regiões, segundo as linhas de pobreza selecionadas - 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

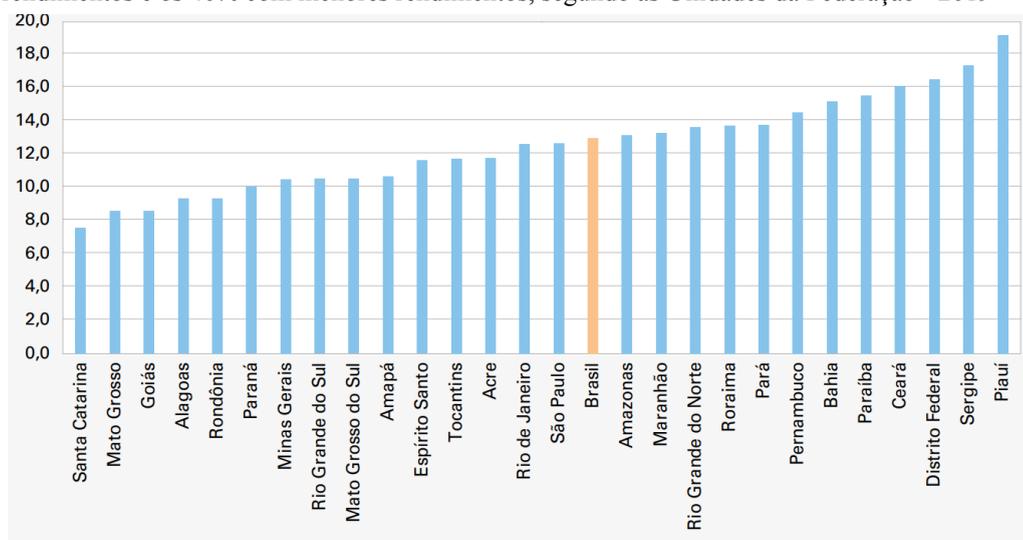
Notas: 1. Dados consolidados de primeiras entrevistas.

2. Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011, valores diários tornados mensais e deflacionados pelo IPCA para anos recentes.

Já a figura 6, apresenta um índice com um foco na desigualdade entre os rendimentos, uma vez que trabalha a relação entre os rendimentos dos 10% mais ricos e os

40% mais pobres da população. Traz a razão entre a média dos rendimentos do primeiro grupo *vis-à-vis* os do segundo. O estado com a maior diferença entre os rendimentos do país é o Piauí, onde o rendimento médio do primeiro setor é mais de 19 vezes o do segundo setor selecionado. Neste caso, tem-se o Alagoas como único estado da região Nordeste acima da média nacional, ocupando a quarta razão mais baixa do país. Contudo, a maioria dos estados do Nordeste concentra-se nas piores colocações deste ranking e consideravelmente abaixo da média nacional.

Figura 6 - Razão entre os rendimentos médios de todos os trabalhos dos 10% com os maiores rendimentos e os 40% com menores rendimentos, segundo as Unidades da Federação - 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

Nota: Dados consolidados de primeiras entrevistas.

A região Nordeste, em termos de desigualdade, no período apresentado, manteve-se como a mais desigual do país, considerando os indicadores discutidos. Além disso, como observado, teve, também, a desigualdade se acentuando entre 2012 e 2019. Na próxima seção, a discussão se pautará nos indicadores de educação.

4.1.1.3. Educação

O grande indicador da educação é o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) no terceiro ano do Ensino Médio (tabela 5). Nos anos iniciais da análise, a média do IDEB dos estados do Nordeste eram mais baixas do que as do Norte. No entanto, houve uma leve inversão nesse cenário, na medida em que, em 2019, a média do Nordeste ultrapassou em 0,1 a do Norte. Ou seja, sob esta ótica, a região teve a segunda maior melhora educacional

(0,7 pontos) no período analisado (2013-2019), atrás apenas da região Centro-Oeste (0,8 pontos).

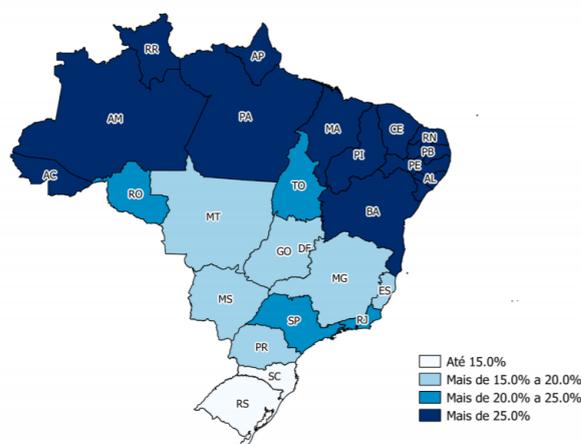
Tabela 5 - Média do IDEB do 3º ano do EM ao longo dos anos, por Grande Região

Média do IDEB do 3º ano do EM ao longo dos anos, por Grande Região				
Região	2013	2015	2017	2019
Norte	3,1	3,3	3,4	3,6
Nordeste	3,0	3,1	3,3	3,7
Centro-Oeste	3,3	3,5	3,6	4,1
Sudeste	3,6	3,7	3,7	4,1
Sul	3,6	3,4	3,6	4,1

Fonte: INEP (elaboração própria)

A figura a seguir ilustra o percentual de jovens de 15 a 29 desocupados, ou seja, sem trabalhar nem estudar. Os índices mais preocupantes, mais uma vez, pertencem às regiões Norte e Nordeste. A região Nordeste é a única que possui todos seus estados na faixa com maior percentual de jovens desocupados (mais de 25%).

Figura 7 - Proporção de jovens de 15 a 29 anos de idade que não estudavam e não estavam ocupados, segundo Unidades da Federação

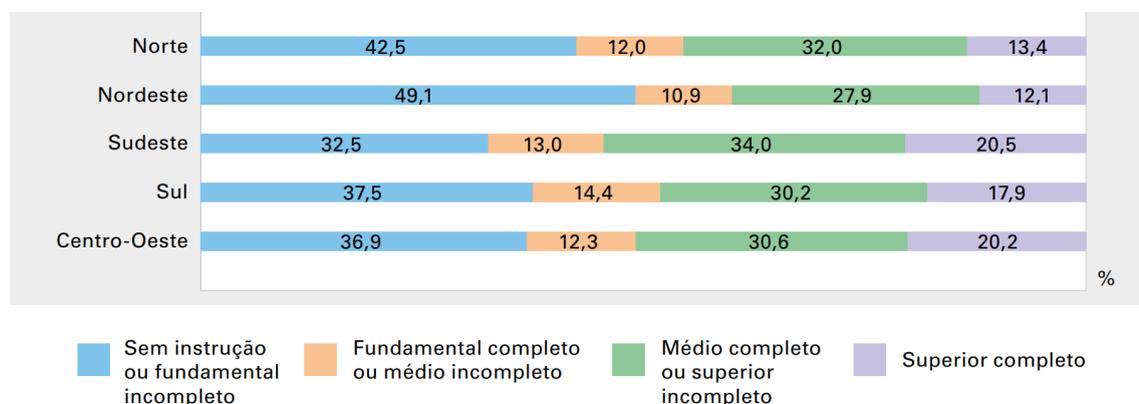


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.
Nota: Dados referentes ao 2º trimestre.

O próximo gráfico a ser apresentado (figura 8), traz informações acerca do percentual da população em cada nível de escolarização nas macrorregiões. Ao olhar para os dados de 2019 do Nordeste expostos, percebe-se que quase metade (49,1%) da população nordestina não tem nenhuma instrução escolar ou tem fundamental incompleto. Neste caso, além de possuir o percentual mais elevado do pior nível de escolaridade, possui, também, percentuais

mais baixos nos demais níveis de instrução. Sob esta ótica, os nordestinos têm os piores números de escolarização do país.

Figura 8 - Distribuição percentual da população de 25 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões - 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.
Nota: Dados referentes ao 2º trimestre.

O panorama educacional descrito se mostra bastante preocupante na região. Apesar de uma melhora considerável do IDEB do terceiro ano do Ensino Médio no período analisado, a região se mantém praticamente junta da região Norte como a pior do país, bem como apresenta os piores índices de escolarização. A seguir, a análise continuará sob a ótica da saúde, com um olhar para os gastos no setor por cada região.

4.1.1.4. Saúde

Visto que este estudo também tem como um dos objetivos a análise do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste, é importante olhar para os dados de saúde da região.

O primeiro deles é a média dos gastos em saúde dos estados, divididos pelas Grandes Regiões. Nesse caso, exposto na tabela 6, tal indicador mostra o Nordeste à frente não só da região Norte, mas também do Centro-Oeste. Apesar de se tratar de gastos médios ainda bem inferiores às regiões Sul e Sudeste, os dados mostram despesas consideráveis na região no ano de 2020, majoritariamente destinados ao combate à pandemia da COVID-19.

Tabela 6 - Despesa média total em saúde, por Grande Região, em 2020

Despesa média total em saúde, por Grande Região, em 2020	
Região	Despesa média
Norte	R\$ 1.892.855.170,64

Nordeste	R\$ 3.322.169.663,96
Centro-Oeste	R\$ 2.783.437.137,64
Sudeste	R\$ 12.223.558.884,63
Sul	R\$ 5.240.813.709,74

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) - Elaboração própria

Na tabela abaixo (tabela 7), observa-se o gasto em saúde per capita médio por região. Sob essa ótica, a região Nordeste apresenta números muito similares às regiões Sul e Sudeste, sobretudo. Logo, o gasto em saúde por habitante nordestino não é capaz de explicar índices insatisfatórios na saúde, como a mortalidade infantil, que contempla outras causas sociais e econômicas, apresentada na próxima tabela.

Tabela 7 - Gasto em saúde per capita médio, por Grande Região

Gasto em saúde per capita médio, por Grande Região	
Região	Gasto em saúde per capita
Norte	R\$ 1.086,48
Nordeste	R\$ 542,17
Centro-Oeste	R\$ 664,00
Sudeste	R\$ 541,55
Sul	R\$ 538,08

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) - Elaboração própria

Outro indicador importante de saúde, um dos principais usados para tratar do tema comparativamente, é a mortalidade infantil. Assim, usando novamente a média aritmética entre os índices por macrorregião, pode-se observar na tabela 8 que o Nordeste é a região com o segundo índice mais alto do país, só atrás da Região Norte. Vale ressaltar que ambas as regiões possuem números bem superiores às demais.

Tabela 8 - Mortalidade infantil média por Grande Região

Mortalidade infantil média por Grande Região	
Região	Mortes por mil habitantes
Norte	18,29
Nordeste	16,81
Centro-Oeste	10,28

Sudeste	10,28
Sul	9,37

Fonte: Elaboração própria a partir de SIDRA - IBGE (2016)

Com isso, observa-se o terceiro maior gasto em saúde das regiões com um gasto *per capita* semelhante aos gastos das regiões Sul e Sudeste, apesar de ainda ser inferior às outras regiões. A mortalidade infantil, no entanto, continua próxima da pior região (Norte). Já na próxima e última seção, um olhar para a burocracia nordestina.

4.1.1.5. Recursos Humanos

Primeiramente, para ter uma noção da capacidade existente, a tabela a seguir mostra o número de servidores (municipais, estaduais e federais) a cada mil habitantes. Para efeitos de comparação, a média da região é de 55,11 servidores por mil habitantes e a média nacional é de 51,66 servidores públicos por mil habitantes, segundo dados obtidos no Atlas do Estado Brasileiro do IPEA.

Tabela 9 - Número de servidores a cada mil habitantes por estado nordestino

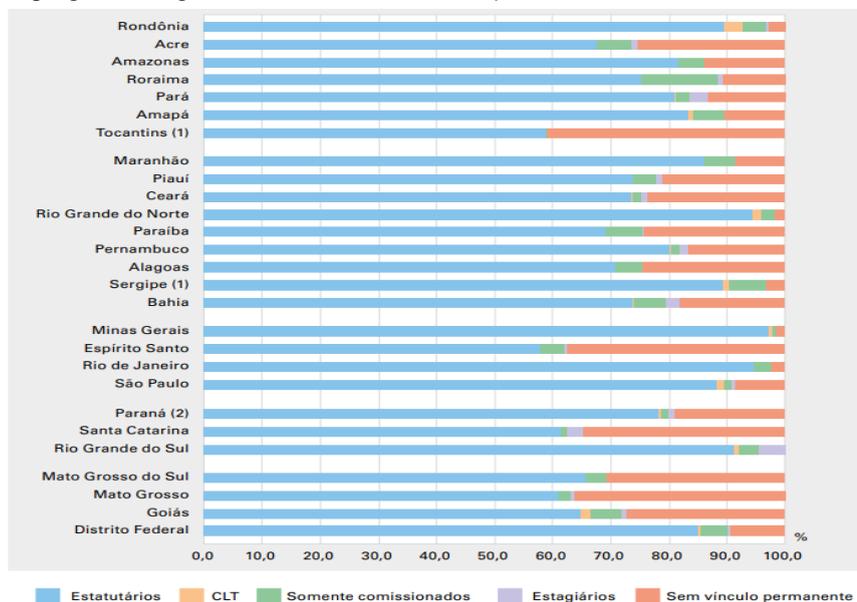
Número de servidores a cada mil habitantes por estado nordestino	
Estado	Número de servidores/mil hab.
Alagoas	54,68
Bahia	41,23
Ceará	59,36
Maranhão	48,95
Paraíba	64,70
Pernambuco	43,53
Piauí	61,53
Rio Grande do Norte	64,82
Sergipe	57,18

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (2019) (INEP) - Elaboração própria

Em seguida, o tipo de vínculo dos servidores públicos pertencentes à administração direta por Unidade da Federação. Pode-se observar que, assim como nos estados das demais regiões do Brasil, os burocratas nordestinos possuem predominantemente o vínculo

estatutário. Além disso, o percentual de servidores sem vínculos permanentes é relativamente mais baixo do que nas demais regiões do país. Vínculos mais fortes implicam numa maior capacidade da burocracia.

Figura 9 - Percentual do pessoal ocupado na administração direta, por vínculo empregatício, segundo as Unidades da Federação - 2018



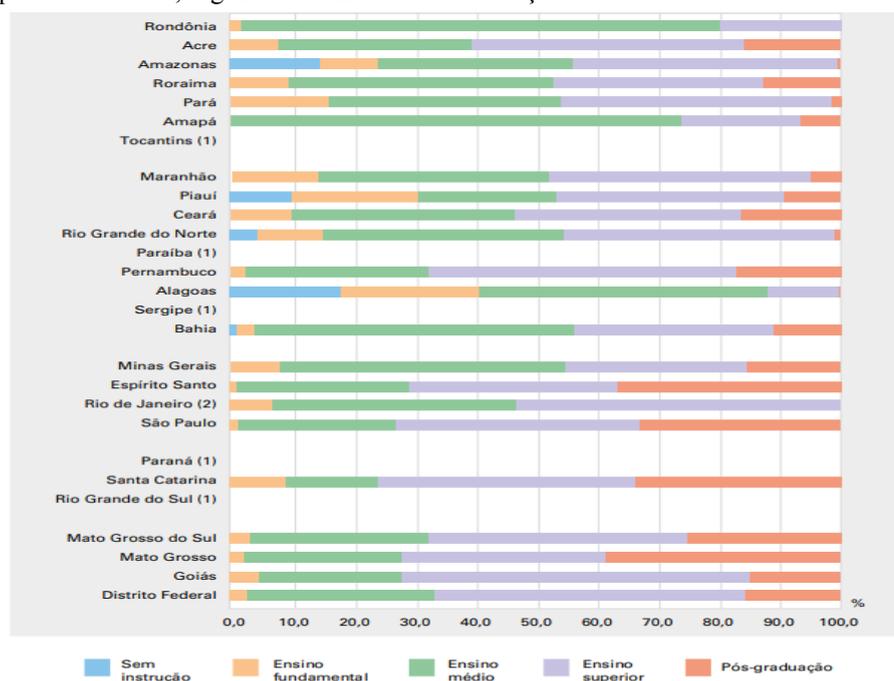
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2018.

Nota: Para a construção deste gráfico, foi considerada, como total, a soma dos quantitativos dos vínculos empregatícios informados.

(1) Não informou o quantitativo de estagiários da administração direta. (2) Não informou o total dos sem vínculo permanente da administração direta.

Além disso, o gráfico abaixo (figura 10) ilustra a escolaridade dos servidores públicos pertencentes à administração direta por Unidade da Federação. Neste caso, a região Nordeste apresenta quatro dos cinco estados da federação que contam com servidores sem nenhuma instrução escolar. Quanto aos demais níveis de escolarização, a região possui percentuais relativamente semelhantes às demais.

Figura 10 - Percentual do pessoal ocupado na administração direta, por escolaridade, segundo as Unidades da Federação



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2018.

Nota: Para a construção deste gráfico foram considerados como total, a soma dos quantitativos das escolaridades informadas.

(1) Não informou o pessoal ocupado por escolaridade da administração direta. (2) Não informou o quantitativo de pós-graduado.

A presente pesquisa busca estudar o Consórcio enquanto uma maneira de suprir carências. Diante do exposto nesta seção, considerando que a análise foi feita, em parte, a partir de médias, é possível concluir que a região Nordeste é carente em várias dimensões quando comparada com as demais regiões, sobretudo Sul e Sudeste, mas também Centro-Oeste em alguns indicadores conforme exposto acima. Além disso, vários dos estados nordestinos também apresentam índices inferiores aos da maior parte dos demais estados brasileiros, em um número considerável de indicadores aqui analisados.

A desigualdade comparada da região corrobora com a ideia de buscar o consorciamento. Em outras palavras, apresenta-se um panorama da região como insumo para buscar mostrar que uma solução consorciada pode ser uma saída para coletivamente buscar suprir as carências observadas.

Ademais, existe uma certa homogeneidade entre os índices dos estados nordestinos observados, o que indica um ponto de partida relativamente próximo. Ou seja, trata-se de estados relativamente semelhantes entre si e carentes em relação ao resto da federação, algo visto pela literatura como um facilitador da busca de soluções consorciadas para problemas comuns, conforme (Coutinho, 2006; Tavares; Feiock, 2018).

4.2. Análise documental

Esta seção tem o objetivo de apresentar o Consórcio Nordeste. Explicar a estrutura, funcionamento e burocracia através de informações coletadas no site do Consórcio e documentos fornecidos por membros do mesmo, apresentando as Câmaras Temáticas, melhor analisadas posteriormente, e as resoluções publicadas pelo Consórcio até o momento. Além disso, busca fazer uma apresentação também do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste (C4NE), órgão importante de combate ao coronavírus vinculado ao Consórcio.

4.2.1. O Consórcio Nordeste

Em 2019, ao trazer maior institucionalidade ao já existente “Fórum de Governadores do Nordeste”, foi criado o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, visando maior formalidade, ganhos econômicos, articulação política e gerencial (Grin, 2019). Este Consórcio é um instrumento jurídico, econômico e político que busca promover um desenvolvimento sustentável através da integração dos nove estados da região (Alagoas, Sergipe, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba).

Os objetivos do Consórcio Nordeste são amplos: além do objetivo geral do desenvolvimento sustentável (promover o bem-estar de maneira socialmente justa e ecologicamente sustentável), aborda problemas de gestão em um momento de conjuntura política adversa e de difícil relacionamento com o Governo Federal que se coloca avesso aos interesses regionais. Pode-se entender que tais objetivos ajudam a compreender o papel dos estados no federalismo imposto pela Constituição de 1988 (Fernandez e Pinto, 2020).

Por meio do Fórum de Governadores, anterior à criação do Consórcio, os chefes de estado já haviam se pronunciado publicamente contra o Governo Federal. Em 6 de julho de 2019, por meio da Carta do Encontro dos Governadores do Nordeste, posicionaram-se contra parte da reforma da previdência proposta pelo governo de Jair Bolsonaro. Mais adiante, em 19 de julho, por meio de outra Carta, os governadores cobram do Presidente da República explicações acerca da declaração a respeito dos nordestinos, entendida como pejorativa pelos membros do Fórum (Rossi e Silva, 2020).

Nesse cenário de oposição ao governo central e de crescimento econômico acelerado quando comparado com as demais regiões do país (conforme descrito na seção de “Análise de dados secundários”), foi criado o Consórcio Nordeste. Em se tratando de um consórcio público, os membros associam-se com o intuito de realizar ações coordenadas e promovê-las de forma conjunta. Em outras palavras, ser uma ferramenta de gestão e um articulador de pactos (Consórcio, 2019). Dentre essas ações, as principais são a efetuação de compras conjuntas, implementação integrada de políticas públicas e tentativas de parcerias tanto no âmbito nacional, quanto no internacional (Consórcio, 2019).

Os principais objetivos do Consórcio previstos no Protocolo de Intenções, de maio de 2019, estão sintetizados na tabela 10.

Tabela 10 - Principais objetivos do Consórcio Nordeste

Principais objetivos do Consórcio Nordeste
a) Promover a integração regional;
b) Articular e implementar de políticas públicas integradas;
c) Ampliar e modernizar a infraestrutura de exploração dos recursos naturais da região;
d) Atrair investimentos internos e externos para região Nordeste;
e) Modernizar a gestão dos Estados Membros e buscar parcerias com o setor privado;
f) Realizar compras compartilhadas;
g) Promover o desenvolvimento sustentável, respeitando o meio ambiente e a democracia;
h) Fortalecer a participação de micro e pequenas empresas na economia regional;
i) Gerar o bem-estar social na região.

Fonte: Elaboração própria com base em Consórcio (2019)

Conforme já apontado, atrair investimentos para a região é, além de um objetivo, um importante recurso para concretizar os outros objetivos do Consórcio. Investimentos internacionais se fazem tão importantes quanto os nacionais. Nesse sentido, já em novembro de 2019, os governadores dos estados membros fizeram uma viagem à Europa para buscar Parcerias Público-Privadas para a região, sobretudo nas áreas de energia renovável e turismo.

Por mais que não seja o primeiro consórcio interestadual do Brasil³, o Consórcio Nordeste pode ser considerado o primeiro caso de relevância nacional. Isso se deve tanto ao tamanho e relevância da região no cenário nacional, quanto pela atuação da entidade até o momento, sobretudo no combate à pandemia da COVID-19.

4.2.2. Estrutura Organizacional do Consórcio Nordeste

A estrutura organizacional do Consórcio Nordeste é relativamente reduzida e simples. Está apresentada na figura 11. Já a figura 12, apresenta o organograma do Consórcio, expondo as Subsecretarias de Programa.

Figura 11 - Estrutura de Governança



Fonte: Consórcio Nordeste

³ Em 2015, com a criação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central, surge o primeiro arranjo federativo interestadual do Brasil baseado na "Lei dos Consórcios Públicos". Com atuação em diferentes áreas de desenvolvimento econômico e social, as sete unidades federativas (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Tocantins, Rondônia e Maranhão) formaram um grupo com o objetivo de elaborar ações conjuntas para acelerar o desenvolvimento na região central do Brasil, de acordo com o site governamental do Mato Grosso. Mais recentemente, em março de 2019, houve a criação do Consórcio de Integração Sul e Sudeste, com a participação de todos os estados das regiões Sul e Sudeste. Também com o objetivo de debater e firmar cooperação interestatal em diferentes áreas de desenvolvimento, visando melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados à população, segundo a matéria da "Agência Brasil".

Figura 12 - Organograma



Fonte: Consórcio (2019)

Tem a Assembleia Geral como instância máxima, órgão deliberativo colegiado que conta com representantes de cada ente consorciado, seja ele o governador, o vice-governador ou algum secretário indicado pelo governador. Dentre suas competências, destacam-se aprovar orçamentos, monitorar e avaliar a execução dos planos e sugerir melhorias nos serviços prestados pelo consórcio.

Em seguida, tem-se o presidente do Consórcio, eleito pelos representantes dos entes consorciados para um mandato de um ano. O estado do presidente eleito passa a ser, então, o Estado Líder. Isso implica que a estrutura jurídica e administrativa que dará suporte ao Consórcio será a do Estado Líder. Ainda nessa linha, todo projeto deve ter um governo líder com a responsabilidade de fornecer os mecanismos técnicos e administrativos para apresentar o projeto, de forma técnica e detalhada, aos demais entes consorciados (Fernandez e Pinto, 2020).

Logo abaixo, encontra-se o Conselho Administrativo e a Secretaria Executiva. O Conselho Administrativo é uma instância deliberativa cuja função é pautada nas competências delegadas pela Assembleia Geral. Presidido pelo Secretário Executivo, conta com dois representantes de cada estado membro, escolhido pelos seus governadores e eleitos pela Assembleia Geral.

Já a Secretaria Executiva, tem a função de assessorar o Presidente do Consórcio e coordenar as ações desenvolvidas, através do planejamento, execução, monitoramento e controle das atividades. É composta pelo Secretário Executivo, Chefe de Gabinete, Diretoria Administrativo-financeira (com um Gerente Administrativo e um Gerente Financeiro) e cinco Subsecretários de Programa (no momento, o Consórcio conta apenas com três subsecretários).

A Secretaria Executiva conta, também, com uma Assessoria Jurídica. A representação será feita pela Procuradoria Geral do estado líder. Além disso, o Fórum de Procuradores do Nordeste também pode servir de assessoria jurídica, caso demandado pela Procuradoria do estado líder.

Como visto, a governança do Consórcio Nordeste é bastante enxuta. Os servidores pertencentes ao Consórcio em si são apenas os ocupantes dos cargos oriundos da Secretaria Executiva acima explicados. Os demais são servidores dos estados que ocupam alguma função no Consórcio. Importante ressaltar que, mesmo sendo poucos servidores, apenas três dos cinco cargos de subsecretários estão ocupados no presente momento.

4.2.3. Câmaras Temáticas

As Câmaras Temáticas são órgãos consultivos instituídos para ampliar as redes colaborativas entre os estados consorciados e aprimorar a capacidade de elaboração de políticas públicas através de ações conjuntas dos estados (Consórcio, 2019). A ação das Câmaras está baseada na articulação de pactos, de acordo com uma das principais metas do Consórcio, e assessoramento aos estados durante todo o ciclo da política pública, de acordo com a área de cada Câmara. Esta segunda atribuição vai ao encontro do Consórcio enquanto ferramenta de gestão.

Podem ser criadas apenas em alguma das seguintes situações: proposta da Secretária Executiva com a aprovação do Conselho Administrativo, deliberação do Conselho Administrativo ou por decisão do Presidente do Consórcio. A consolidação do processo de criação, bem como a nomeação dos integrantes, serão publicadas no Diário Oficial do Estado Líder. Cada Câmara deverá contar com, ao menos, representantes de dois estados consorciados e deve eleger um coordenador por maioria simples dos membros presentes.

Dentre as atribuições das Câmaras, estão: I) Institucionalização de um espaço de reflexão e articulação técnica/política para os gestores públicos do nordeste; II) Elaborar e

encaminhar para as instâncias competentes propostas de diretrizes e ações conjuntas para a solução de problemas encontrados no tema; III) Emitir parecer em uma eventual consulta e IV) Convidar especialistas para assessorar em assuntos da área (Consórcio, 2019).

Ao entrevistar Sérgio Caetano Leite e Maria Fernanda Ramos Coelho, ambos Subsecretários de Programa do Consórcio, obteve-se mais informações a respeito do ineditismo das Câmaras Temáticas. Trata-se de estruturas estatutárias, ou seja, elas devem ser criadas, independentemente de opção de gestão. Elas buscam, como já dito, promover integração entre os membros consorciados.

Envolvem diversas secretarias dos nove estados consorciados, sempre com o patrocínio institucional e representativo de um dos governadores. Todas as Câmaras têm um subsecretário do Consórcio como membro e um coordenador técnico, que geralmente é do estado patrocinador. A ideia é que cada estado fique com três ou quatro câmaras.

A escolha do governador patrocinador ocorre a partir do diálogo do presidente do Consórcio com os demais governadores, buscando algum estado que tenha afinidade e/ou boas práticas de políticas públicas e gestão com o tema. A lógica é que as boas práticas de um estado podem e devem ser repassadas e implementadas nos demais estados consorciados.

Depois de definida e estruturada a Câmara Temática e seus respectivos membros, é definido o plano de trabalho dentro do tema atribuído. São definidos metas e objetivos para, então, através do conjunto de planos de trabalho, articular pactos. É importante ressaltar que a função do Consórcio aqui é apenas de articulação de pactos, e não de execução.

4.2.4. Comitê Científico

O Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste (C4NE) busca atuar como uma central de informações, através da obtenção e coleta de dados sobre a COVID-19 nos estados membros, orienta e coordena ações conjuntas para o combate à pandemia. O Comitê faz um acompanhamento da evolução da pandemia e traça diretrizes, baseadas em conhecimento científico, para a tomada de decisões dos estados no combate ao vírus.

O Comitê divulgou, até o momento, 15 boletins através dos quais expõe as descobertas, orientações, posicionamento e recomendações do corpo técnico. Estes boletins têm um caráter de descolamento das políticas adotadas pelo Governo Federal desde o boletim de número 2, de abril de 2020, no qual já recomendava-se o uso de máscaras muito antes do

governo central tomar qualquer medida nesse tocante. Outro exemplo é o boletim de número 10 de agosto de 2020, no qual é denunciada a ausência do Ministério da Saúde enquanto órgão articulador de políticas de enfrentamento à pandemia, bem como afirma-se que, caso tivessem sido tomadas medidas corretas por parte do Ministério, o número de infectados e mortos poderia ser menor.

São predominantes nos boletins, portanto, recomendações fundamentadas em conhecimentos científicos e, ao mesmo tempo, contrárias àquelas pregadas pelo Governo Federal, como a disseminação de um aplicativo de georreferenciamento e *lockdowns* nas principais capitais nordestinas.

Visando otimizar a atuação do C4NE, dividiu-se em nove Subcomitês Temáticos. Trata-se de um esforço por parte de cientistas e pesquisadores voluntários de analisar informações competentes ao seu tema, também visando o aconselhamento de gestores públicos estaduais. Os nove Subcomitês Temáticos podem ser vistos na tabela 11.

Tabela 11 - Subcomitês Temáticos - C4NE

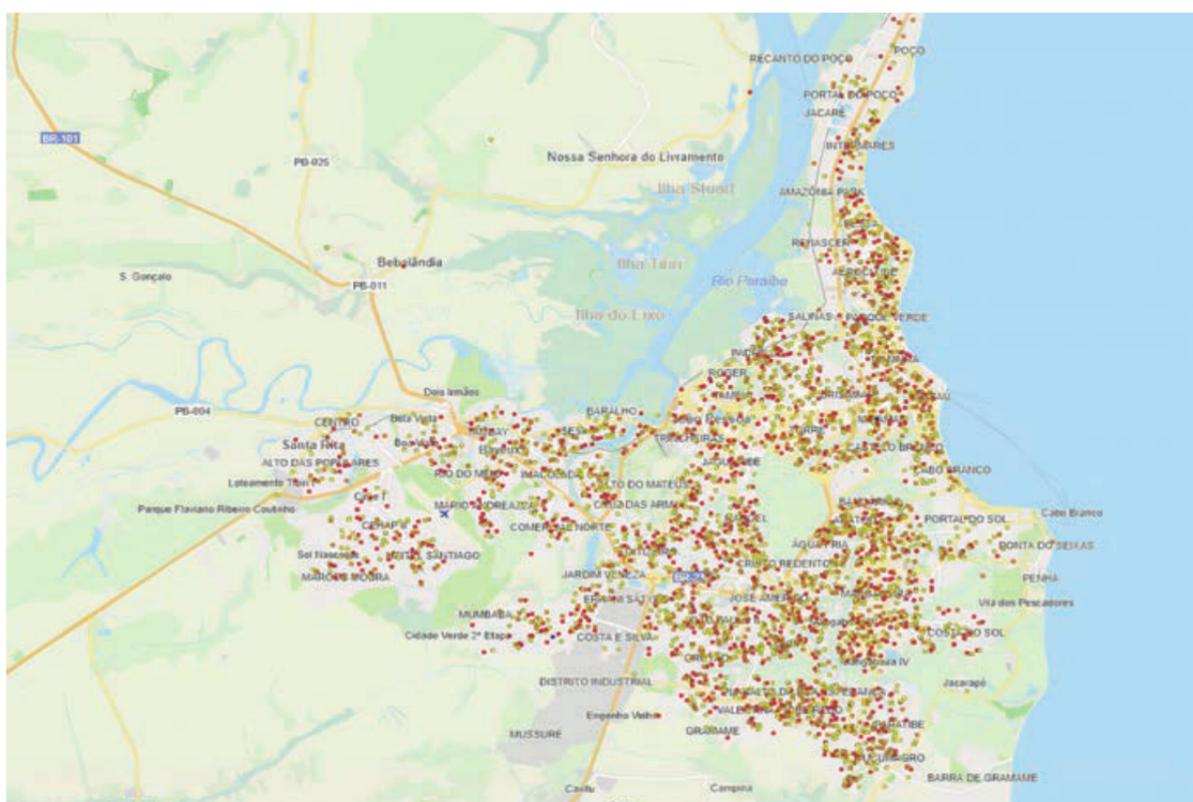
Subcomitês Temáticos - C4NE
1) Sala de situação
2) Protocolos de Assistência Médica
3) Equipamentos Hospitalares
4) Indústria e Pesquisa
5) Fomento a Redes de Pesquisa
6) Contatos Nacionais e Internacionais
7) Virologia, vacinas e diagnóstico laboratorial
8) Políticas Públicas
9) Epidemiologia e Modelos Matemáticos

Fonte: Elaboração própria baseado no Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste

Visto que o Consórcio Nordeste não destinou nenhum recurso orçamentário para o C4NE, foi feita uma opção pela atuação através do voluntariado. Então, criou-se o Projeto Mandacaru, consistente do chamamento de voluntários relacionados à alguma das áreas dos Subcomitês Temáticos. Conseguiu-se mais de dois mil voluntários das diversas áreas, possibilitando ao C4NE um alcance ainda maior. Como exemplo desta iniciativa, através da ação dos voluntários, foi feita uma parceria com a empresa Jonhson&Jonhson, resultando em uma doação de 160 mil máscaras cirúrgicas, cedidas às Brigadas de Emergência do Piauí.

A Secretaria de Saúde da Bahia desenvolveu um aplicativo de georreferenciamento (Monitora COVID-19) que permitia classificar e localizar os locais de maior contágio com uma precisão de 200 metros. Após a análise do C4NE, foi recomendada a utilização para os nove estados da região, com a adesão final de cinco deles (Bahia, Sergipe, Paraíba, Piauí e Maranhão). O Comitê previa uma consulta de telemedicina para os pacientes classificados pelo aplicativo como de maior risco. Ao todo, 159.089 consultas foram realizadas, apenas para os pacientes indicados, nos cinco estados aderentes do aplicativo como oficial.

Figura 13 - Exemplo de mapa de georreferenciamento gerado pelo aplicativo Monitora COVID-19 em João Pessoa (PB). Os pontos amarelos são baixo risco, os pontos laranjas são risco significativo e os pontos vermelhos são alto risco.



Fonte: (Nicolelis, 2021)

O Boletim 6 emitido pelo C4NE foi o primeiro a recomendar a adoção do *lockdown*, devido ao crescimento exponencial da pandemia na região. Após 60 dias do primeiro caso registrado em Feira de Santana (BA), 49% dos municípios nordestinos já haviam registrado casos de COVID. No mesmo dia da recomendação, o Governo do Maranhão adotou o *lockdown* na Grande Ilha de São Luís. Devido aos bons resultados obtidos na ação do governo maranhense, acompanhado de bons resultados em Fortaleza e na região metropolitana de Recife, que realizaram medidas semelhantes posteriormente, o C4NE,

através do Boletim 7, recomendou a mesma medida para cidades específicas com números preocupantes, como Campina Grande (PB) e Salvador (BA).

Além dos desafios naturais proporcionados pela pandemia em si, o Comitê Científico enxergou na comunicação um outro grande desafio. Em um momento de desinformação, propagação de *fake news* e “negacionismo científico”, divulgar informações e recomendações científicas sem apoio financeiro é algo desafiador. Ainda assim, um cálculo foi feito pela área de comunicação do C4NE para descobrir o impacto jornalístico obtido pelo Comitê através da mensuração do custo teórico de publicação, baseado em linhas publicadas por órgãos de mídia a respeito do trabalho do C4NE nos primeiros 60 dias de atuação. O resultado foi de 54 milhões de reais (Nicolelis, 2021).

O reconhecimento internacional pode ser visto em alguns outros exemplos. Pesquisadores do Panamá, após tomar conhecimento do trabalho realizado pelo Comitê, decidiram pela criação de um órgão semelhante para lidar com a pandemia na região oeste do país. O C4NE participou, também, de um debate organizado pela Nova Zelândia como representante da América Latina para tratar da situação da pandemia na região (Nicolelis, 2021).

(Nicolelis, 2021) aponta três fatores que explicam o porquê do sucesso do Comitê não ter sido ainda maior. O primeiro deles é o diálogo insuficiente entre gestores nordestinos e o C4NE. O segundo é a não adoção das medidas do Comitê de forma mais rígida e imediata. Por fim, aponta a ausência de uma dotação orçamentária mínima, seja ela fornecida pelo Consórcio Nordeste, seja pelo Governo Federal. Apesar desses fatores, o C4NE conseguiu manter-se independente, sem sofrer pressões políticas de nenhum cunho, e obteve sucesso em disseminar recomendações de maneira transparente, ajudando a salvar vidas.

A criação do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste foi algo pioneiro e avaliado como um grande sucesso pelo médico Miguel Nicolelis, cientista brasileiro renomado internacionalmente que liderou o C4NE por quase um ano. Não havia, na história brasileira, um órgão de aconselhamento científico para gestores públicos brasileiros durante uma crise da magnitude da COVID.

4.2.5. Documentos Institucionais (Resoluções)

Analisar os documentos institucionais emitidos pelo Consórcio também é algo importante para entender a atuação desse arranjo desde seu surgimento. Aqui, será dado enfoque às resoluções consideradas mais importantes. No ano de 2019, as resoluções tiveram caráter majoritariamente financeiros-administrativos.

Já em 2020, começa uma atuação mais incisiva do Consórcio, sobretudo no combate à pandemia. A terceira resolução do ano inaugura a atuação para enfrentar os recursos escassos do Consórcio ao instituir a Plataforma de Investimentos. A quinta resolução institui o Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste que teve alta relevância na mídia e no cenário nacional, como já dito.

A sexta resolução dispõe sobre a primeira compra conjunta de materiais e insumos para o combate ao coronavírus. Por se tratar de um possível ganho de economia de escala, objeto de estudo desta pesquisa, também será aprofundado em outra seção mais adiante. A oitava resolução cria a Brigada Emergencial de Saúde possibilitando a elaboração de políticas de saúde conjuntas, bem como o intercâmbio de profissionais da área, fruto do esvaziamento por parte do Governo Federal do Programa Mais Médicos e do crescente número de óbitos dos profissionais de saúde em decorrência da COVID-19.

A resolução número nove institui o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste – PAS, numa tentativa de fortalecer a agricultura familiar e combater a pobreza sob a ótica da segurança alimentar. Por fim, a resolução de número 11 cria as Câmaras Temáticas que serão tratadas no próximo tópico desta seção.

Em 2021, os documentos de maior relevância tratam sobre a criação de novas Câmaras Temáticas em temas diversos. Assunto este já tratado explicativamente acima e que será analisado na seção da “Análise Empírica”.

Por fim, esta seção tratou de elucidar melhor a estrutura do Consórcio, baseado quase inteiramente em informações disponíveis publicamente. Entender o funcionamento e função do Consórcio é de vital importância para poder discutir mais a fundo, na seção a seguir, sobre seus desafios e limites encontrados até o momento, dialogando com a pergunta de pesquisa deste estudo.

4.3. Análise Empírica

Esta pesquisa busca responder à pergunta “Quais são os limites e desafios do Consórcio do Nordeste como instrumento de cooperação intergovernamental no federalismo brasileiro?”, a partir da análise, em um primeiro momento, de documentos disponíveis e obtidos durante o processo, bem como pela análise de dados secundários da região Nordeste e seus estados. Já nesse segundo momento, busca-se responder à pergunta a partir da análise empírica, elaborada com base em entrevistas semi-estruturadas com membros do Consórcio Nordeste e a partir da participação como ouvinte da reunião de Planejamento Estratégico de 2021 do Consórcio. O roteiro de perguntas para os entrevistados está em anexo (anexo 1).

É importante ressaltar que a pandemia da COVID-19 foi um empecilho para a condução desta pesquisa, dado que os atores entrevistados estavam com pouca disponibilidade devido ao envolvimento direto no combate à pandemia no Nordeste, seja através da elaboração de políticas coordenadas, seja através da aquisição de respiradores e vacinas. No entanto, apesar da pandemia, a pesquisa conseguiu gerar resultados.

A seção anterior, de análise de dados, mostrou que a região Nordeste apresenta indicadores piores do que as demais regiões do país em diversos quesitos. Além disso, foi possível observar uma relativa homogeneidade quanto aos indicadores utilizados entre os estados nordestinos, indo ao encontro de (Laczynski e Teixeira, 2011) que atentam para os perigos de haver poderes assimétricos dentro de um consórcio, bem como a dificuldade na negociação entre entes heterogêneos, como apontado por (Coutinho, 2006).

Ainda com o apoio da seção anterior, também foi possível observar na região uma autonomia financeira inferior à média nacional. Visto que a autonomia financeira é calculada através da receita própria sobre as receitas totais, isso pode significar uma receita própria incapaz de gerar políticas públicas e adquirir bens sozinha, conversando com discussão feita na revisão da literatura sobre a maior probabilidade de consorciamento entre entes federativos possivelmente incapazes de gerar políticas públicas sozinhos (Grin e Abrucio, 2017).

Em suma, a seção anterior possibilita dizer que o Consórcio Nordeste é composto por estados homogêneos quanto aos indicadores utilizados, menos autônomos financeiramente e, portanto, com mais dificuldades para implementar políticas públicas. Nesse sentido, consorciar-se é algo vantajoso para os membros deste caso estudado, novamente tocando em (Grin e Abrucio, 2017).

4.3.1. Análise do Consórcio

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

Para isso, é preciso superar a lógica de competição inerente ao federalismo (Bowman, 2004), algo que já foi mais desconstruído no nível municipal em decorrência da associação intermunicipal ser algo mais antigo. Ter uma lógica cooperativista no nível municipal e competitiva no nível estadual é extremamente maléfico para a estabilidade federativa. O Consórcio Nordeste já surge com a lógica de cooperação, ainda que possua governadores pertencentes a partidos, por vezes, antagonistas. Na tabela abaixo, é possível observar os governadores e seus respectivos partidos, classificados de acordo com a ideologia segundo (Carreirão, 2014).

Tabela 12 - Governadores nordestinos

Governadores nordestinos			
Estado	Governador	Partido	Ideologia
AL	Renan Calheiros Filho	MDB	Centro
BA	Rui Costa	PT	Esquerda
CE	Camilo Santana	PT	Esquerda
MA	Flávio Dino	PSB	Esquerda
PB	João Azevêdo	Cidadania	Esquerda
PE	Paulo Câmara	PSB	Esquerda
PI	Wellington Dias	PT	Esquerda
RN	Fátima Bezerra	PT	Esquerda
SE	Belivaldo Chagas	PSD	Direita

Fonte: Elaboração própria com base em (Carreirão, 2014)

Existe uma discussão sobre a função de ferramenta de gestão, ou seja, ser uma ferramenta que haja de acordo com o interesse dos governos. Entende-se por ferramenta de gestão meios através dos quais seja facilitada a gestão, sejam os meios quais forem. Para Sérgio Caetano Leite e Thiago Lopes Cardoso Campos, Subsecretários do Consórcio, a única função é a articulação de pactos. Apesar do Consórcio nascer com os objetivos de ser uma

ferramenta de gestão e articular pactos (Consórcio, 2019), esses dois membros entendem as ferramentas de gestão como meio para articular pactos e não como um objetivo em si. Portanto, visto que se trata de um projeto em construção, cabe agora analisar qual ferramenta transversal será empregada para articular pactos. A resposta para isso talvez sejam as Câmaras Temáticas recém implementadas (outubro de 2020), tratadas mais adiante nesta seção.

A fim de consolidar a descentralização proposta pela Constituição Federal de 1988, é preciso a criação de novos mecanismos intergovernamentais capazes de fortalecer a articulação regional (Losada, 2010). No caso, apesar do Consórcio ter realizado uma única compra enquanto executor, a articulação de pactos passa pelo fato do Consórcio apenas orientar, supervisionar e auxiliar para que os estados possam executar da maneira mais eficiente possível. Deve ser visto como uma alternativa para prestar o serviço, podendo até agilizar e otimizar a execução através da compra centralizada.

4.3.2. Pontos de destaque

O Consórcio Nordeste traz diversos pontos positivos para a discussão sobre o federalismo no Brasil. Apesar de não ser o primeiro, não havia, até sua criação, nenhum outro arranjo interestadual dessa magnitude e com essa relevância política. De uma forma mais ampla e simples, Carlos Gabas, Secretário Executivo do Consórcio, entende que o Consórcio nasce com um desejo de consolidar a importância do Nordeste não só no cenário nacional, mas também no cenário internacional.

Para isso, Sinoel Batista, proprietário da consultoria que auxilia o Consórcio (Quanta Consultoria e Projetos Ltda.), foi preciso uma experiência inovadora (criação de uma autarquia interfederativa) para trabalhar com pautas que propiciem a cooperação interfederativa. Trata-se, essencialmente, de uma nova forma de enxergar o pacto federativo, buscando ganhos de escala e troca de conhecimentos. Isso tudo justamente em um momento no qual se observava a destruição de políticas públicas na região.

Indo ao encontro de (Grin e Abrucio, 2017), ao ressaltar a importância da criação de um arcabouço jurídico, Maria Fernanda Ramos Coelho, também Subsecretária de Programa do Consórcio, enfatiza que a sua institucionalização foi um acerto. Expandir as atividades do Fórum de Governadores do Nordeste para uma autarquia⁴ institucionalizada trouxe um novo

⁴ Entende-se autarquia como uma entidade do direito público criada por lei.

leque de possibilidades para o desenvolvimento da região. Cria-se, com isso, um espaço de troca de conhecimentos entre técnicos e políticos da região, para a articulação de políticas coordenadas baseadas nas melhores práticas de gestão do nordeste para serem implementadas por outros estados nordestinos que porventura tenham carência em determinada questão. Isso tudo independentemente do Governo Federal, pois o consórcio é um arranjo de cooperação horizontal e voluntário entre os estados participantes.

4.3.3. Desafios encontrados

Os desafios e limites enfrentados, por outro lado, são muitos. Voltando à pergunta norteadora desta pesquisa, entender os desafios e limites é algo crucial para o desenvolvimento da análise empírica. Alguns desafios foram apontados pelos entrevistados e serão desenvolvidos nesta seção.

A primeira barreira encontrada desde a idealização é de não ter onde e no que se espelhar: como já dito, o Consórcio é algo extremamente inovador, sem precedentes e sem iguais na história brasileira. Ou seja, não existe onde se apoiar e nem como comparar experiências. É algo pioneiro, com uma existência curta até o momento e com uma institucionalização nascente. Isso significa que deve gerar aprendizado durante o processo, tanto para o próprio Consórcio, quanto para iniciativas semelhantes que venham a surgir. Somado a isso, a institucionalização nascente e recursos financeiros escassos complicam ainda mais esta dificuldade identificada no Consórcio.

Dialogando com o objetivo de investigar o impacto dos conflitos entre o Governo federal e os governadores nordestinos, essa relação foi citada como uma dificuldade por Maria Fernanda Ramos Coelho. Como já dito anteriormente, é notório o papel de oposição que o Consórcio representa frente ao governo central (Rossi e Silva, 2020), seja pela discordância político-partidária, seja pelos ataques proferidos pelo presidente à região e seus líderes. Segundo Maria Fernanda Ramos Coelho, a dificuldade está na alta dependência do Consórcio frente ao Governo Federal, conforme detalhado mais adiante. Algo que deveria ser um controle para evitar irresponsabilidades de consórcios públicos no Brasil, se tornou uma “camisa de força” com o mandato do presidente Bolsonaro, segundo Maria Fernanda.

Nesse sentido, o governo central não abre espaço para uma interlocução. O Consórcio, ainda segundo Maria Fernanda, tem se esforçado constantemente, através da figura do atual presidente do Consórcio Nordeste, Wellington Dias (PT), para iniciar um diálogo, mas sem

sucesso. É necessária a autorização de Brasília para que o Consórcio realize empréstimos externos, financiamentos e doações. Durante a existência do Consórcio, não foi possível conseguir nenhuma operação como essas, devido ao crivo ideológico feito pelo governo federal, segundo Maria Fernanda. O governo não barra as transações, apenas não as autoriza.

A série de ataques constantes do Presidente da República aos governadores nordestinos não atrapalham somente o Consórcio, mas também acabam prejudicando a gestão em nível federal, em certa medida. Segundo Sérgio Caetano Leite, o governo federal poderia tomar de exemplo os convênios feitos entre estados e consórcios municipais e replicá-los para a esfera federal, pois isso traria facilidades para a gestão. Ou seja, além de entravar o pleno funcionamento do Consórcio, o governo central também perde ao não aproveitar os benefícios que uma gestão conveniada em alguns temas na região poderiam trazer.

A dimensão territorial é vista como mais um dificultador do Consórcio. Visto que um dos principais, se não o principal, objetivo do Consórcio é atuar como articulador de pactos, a enorme dimensão territorial atrapalha na articulação de grupos e governos, segundo Sérgio Caetano Leite. Vale ressaltar que a articulação de pactos é a forma de traduzir empiricamente a questão da governança tratada na análise empírica como um dos objetivos centrais deste trabalho.

Conforme visto em (Souza, 2005), a federação brasileira é assimétrica. A entrevistada Maria Fernanda chama a atenção justamente para esse ponto, especialmente para as formas de repasse desiguais. Nesse sentido, enxerga as desigualdades regionais como algo latente, mas chama mais a atenção para a desigualdade intrarregional, tema de atuação do Consórcio.

Sérgio Caetano Leite aponta a coordenação entre entes como desafio. Isto é, todos os estados participantes passam a elaborar políticas públicas, pelo menos parte delas, em conjunto com os demais, por meio do Consórcio. Isso faz do consorciamento, em si, um movimento centralizador, ao contrário do que propõe o federalismo, quando analisado sob a ótica de escola da descentralização que geralmente está associada com a autonomia subnacional (Gibson, 2004). Trata-se de algo novo para os estados e para o federalismo brasileiro, implicando em novos desafios para superar essa lógica, ao menos no primeiro momento. Esta pode ser entendida como uma outra maneira de abordar o tema da governança territorial, apresentado como um dos objetivos desta pesquisa.

O último e mais importante desafio é mudar da lógica competitiva introduzida nos estados para a lógica de cooperação. Em outras palavras, trata-se de institucionalizar o valor

de cooperação, conforme (Grin, 2019). Todos os entrevistados entendem isso como um grande obstáculo. Pensar em soluções conjuntas que beneficiem a todos é algo muito novo e muito difícil de ser superado, como apontou o Chefe de Gabinete do Consórcio Nordeste, Glauber Piva.

Existem questões implementadas pelo Consórcio e pelas Câmaras Temáticas mais fáceis de serem trabalhadas em conjunto, outras menos. Durante a reunião de Planejamento Estratégico do Consórcio, ocorrida nos dias 14 e 15 de maio de 2021, foi citado a agricultura como um tema mais propenso à troca de experiências e de cooperar, uma vez que o sucesso de um estado não implica em uma piora no outro. Educação e saúde também poderiam ser exemplos disso. Por outro lado, o turismo já é um tema no qual a cooperação é, em certa medida, indissociável. Ainda assim, o Consórcio busca promover a troca de experiência nessa área, ao pensar em propostas que beneficiem a todos, na tentativa de torná-la mais cooperativa e atrair turistas para a região como um todo.

4.3.4. Governança territorial e ganho de escala no Consórcio Nordeste

As duas seções seguintes discutirão dois exemplos mais concretos de cada uma das duas principais frentes de atuação do Consórcio Nordeste: atuar como ferramenta de gestão e articulador de pactos. A criação das Câmaras Temáticas potencializou o Consórcio enquanto ferramenta de gestão, tornando-se a “caixa de ferramentas”, conforme apontou Carlos Gabas (durante a reunião do Planejamento Estratégico). Ela será tratada na seção a seguir. Já a atuação do órgão enquanto articulador de pactos, serão exemplificadas por meio das compras conjuntas realizadas, verificando se houve ganho de escala, objetivo importante desta pesquisa.

4.3.4.1. Governança (Câmaras Temáticas)

Analisar a governança do Consórcio Nordeste é um dos objetivos desta pesquisa. No caso em questão, conforme melhor explicado na seção de “Análise Documental”, ela é bastante enxuta. Contempla órgãos deliberativos técnicos e políticos, com a participação dos governadores dos estados membros, secretários de estado e também uma pequena burocracia do próprio Consórcio. No entanto, o que chama a atenção nessa estrutura são as dez Câmaras Temáticas (CT) existentes até o momento, vistas como importante instrumento de gestão para

articulação de políticas conjuntas, conforme a primeira dimensão de governança territorial (Stead, 2013).

As Câmaras Temáticas são extremamente inovadoras e vêm trazendo bons resultados, conforme afirmam todos os entrevistados para esta pesquisa. Como já dito, trata-se de estruturas estatutárias, ou seja, não se trata de uma opção criá-las, mas uma obrigação. A função essencial é promover a integração dos estados, de acordo com o tema de cada câmara temática.

Dentre as sete razões para o associativismo horizontal elaboradas por (Grin, Segatto e Abrucio, 2016), é possível dizer que as CTs, sozinhas, contemplam pelo menos três delas. O aumento do poder de diálogo entre os membros é um dos mais importantes, uma vez que trata-se de espaços de discussão para disseminação de boas práticas de gestão e políticas públicas. O aumento da transparência também ocorre, com o registro das discussões e temas abordados dentro das CTs. Entretanto, o principal deles é o aprendizado e inovação. As discussões nas CTs têm como principal objetivo gerar aprendizado nos membros para que possam inovar em seus estados. Importante ressaltar aqui que, apesar de não ser algo obrigatório pelo estatuto, segundo Glauber Piva, todas as CTs criadas até o momento contam com membros de todos os estados nordestinos, para que todos tenham a oportunidade de tomar conhecimento de uma boa prática que pode vir a ser relevante para seu estado.

Apesar de se tratar de uma ferramenta de gestão, as Câmaras atuam como articuladoras de pacto, com o intuito de articular intra regionalmente, algo visto como positivo por (Losada,2010) para combater a “despactuação territorial”. A ideia do Consórcio, como já dito, é de articular e não executar. As Câmaras têm também a função de deixar isso claro para os estados. Isso vai ao encontro de (Grin, 2019), na medida em que, dentre os motivos organizacionais para a associação, está a criação de mecanismos de gestão e políticas públicas.

4.3.4.2. Compras conjuntas

As compras conjuntas realizadas pelo Consórcio são um bom exemplo da atuação como articulador de pactos, dialogando com o objetivo desta pesquisa de compreender as ações coordenadas e averiguar um eventual ganho de escala. Até o momento, o Consórcio Nordeste realizou duas compras conjuntas e está realizando uma terceira durante a elaboração

deste estudo. Segundo Glauber Piva, foi um processo de aprendizagem (Grin, Segatto e Abrucio, 2016) e resultados diferentes.

A primeira delas, ainda em 2019, foi a mais exitosa. Foi uma compra de 10 medicamentos de baixa complexidade destinados aos sistemas públicos de saúde. Nessa primeira compra, o Consórcio apenas coordenou, ou seja, organizou a execução. Lançou uma ata de registro de preços estimado, recurso utilizado para que não seja necessário realizar uma licitação, para que os estados nordestinos pudessem aderir conforme suas necessidades. O Estado da Bahia foi escolhido como base para esse processo, devido à capacidade institucional superior aos demais, segundo Glauber Piva.

Primeiramente, realizaram-se diversas reuniões com os estados para definir os medicamentos a serem comprados, de acordo com necessidade, uso e disponibilidade. Em seguida, foi feita uma busca pelo estado nordestino onde cada um desses dez remédios eram vendidos pelo menor preço. Então, criou-se uma lista com os menores preços. Após uma estimativa do quantitativo demandado, foi feita a ata de registro de preços e cada estado aderiu de acordo com sua necessidade. Segundo a SECOM-PB, foi uma compra de 118 milhões de reais que, se fosse realizada sem o auxílio do Consórcio, seria de 166 milhões de reais. Isso significa, portanto, uma economia de 48 milhões de reais, confirmando a economia de escala como um dos fatores impulsionadores (Grin, 2019).

Já a segunda compra conjunta realizada pelo Consórcio Nordeste não foi bem sucedida. Trata-se de uma compra de 300 ventiladores junto à uma empresa chinesa, na qual o Consórcio foi vítima de uma fraude e foi obrigado a entrar na justiça contra a empresa para o ressarcimento dos recursos. No entanto, o que interessa para esta pesquisa é o modo através do qual essa compra foi realizada.

Diferentemente da primeira, essa compra foi feita com o Consórcio como executor. O Consórcio abre um contrato de programa, faz as cotações e apresenta para os estados. Então, cada estado faz um contrato de rateio e transfere o dinheiro para o Consórcio de acordo com o previsto em contrato. A experiência mostrou que o Consórcio enquanto articulador de pactos parece ser mais eficiente nas compras conjuntas, o que gerou aprendizado para as compras futuras (Grin, Segatto e Abrucio, 2016).

A terceira compra é de vacinas contra a COVID-19. Nesse caso, voltou-se a utilizar um processo semelhante à primeira compra, isto é, menos centralizado. O Consórcio fez a

articulação e os estados fizeram o contrato com o fornecedor. Glauber Piva entende que, nesse processo, o Consórcio teve um papel ainda mais decisivo do que os anteriores.

5. Considerações Finais

Diante do conteúdo exposto neste estudo, desenvolvido a partir do referencial teórico e análises da região Nordeste e do Consórcio em si, foi possível elaborar uma discussão importante sobre os limites e desafios do Consórcio Nordeste como arranjo de cooperação e governança territorial, conforme proposto na pergunta de pesquisa. Apesar das limitações impostas pela pandemia da COVID-19, sobretudo na obtenção de documentos e disponibilidade dos entrevistados, a pesquisa pôde contribuir para a nascente discussão sobre associativismo interestadual no Brasil.

Quanto aos principais achados da pesquisa, o enfoque está nos desafios encontrados pelo Consórcio. É possível dizer que a pesquisa conseguiu responder à pergunta proposta, principalmente ao mapear as sete principais limitações enfrentadas, conforme trabalhado na análise empírica, a partir das entrevistas semi-estruturadas com membros do Consórcio, além da participação como observador na reunião de Planejamento Estratégico de 2021.

A primeira limitação observada é composta pelas consequências do pioneirismo do Consórcio, isto é, não há nenhuma experiência semelhante com a proporção tomada por este caso, isso dificulta a comparação de experiências e deve gerar aprendizado. O segundo e terceiro desafios encontrados surgem juntos, são eles a institucionalização nascente e a falta de recursos financeiros. A tentativa de institucionalizar com recursos escassos trouxe dificuldades para os idealizadores.

A quarta barreira encontrada é uma das mais importantes. Trata-se dos conflitos com o Governo Federal que acontecem, principalmente, na medida em que, segundo Maria Fernanda Ramos Coelho, o mesmo não autoriza transações para as quais é necessário o aval do governo central. Já o quinto desafio passa pela dificuldade de articulação em um território tão amplo, como é o caso do Nordeste.

A sexta limitação é a centralização trazida pelo Consórcio, uma vez que os estados passam a elaborar, ainda que em parte, políticas públicas em conjunto. Isso contrasta com a descentralização proposta pela própria Constituição Federal de 1988. Por fim, o último desafio apontado é a mudança da lógica competitiva entre os estados para a cooperação entre

eles. Este é visto como um dos principais desafios a ser enfrentado. Abaixo, na tabela 13, é possível observar os desafios encontrados sintetizados no quadro-resumo.

Tabela 13 - Quadro-resumo dos principais desafios encontrados pelo Consórcio Nordeste

Quadro-resumo dos principais desafios encontrados pelo Consórcio Nordeste
1) Pioneirismo: ausência de modelos existentes no Brasil
2) Institucionalização nascente
3) Falta de recursos financeiros
4) Conflitos com o Governo Federal
5) Dimensão territorial: dificuldade de articulação
6) Centralização: movimento contrário ao federalista
7) Mudança da lógica competitiva para a cooperativa

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, analisar a governança territorial e os ganhos de escala eram objetivos importantes aqui propostos. Através das Câmaras Temáticas, foi possível observar o Consórcio Nordeste em ação, articulando pactos. O sucesso das CTs, apesar delas serem recentes, em disseminar boas práticas nos mais variados temas da administração pública, está na inovação das mesmas, com a participação de todos os estados consorciados.

Quanto aos ganhos de escalas, foi possível observá-los sobretudo na compra dos medicamentos. Apesar do acesso aos documentos detalhando essa ação ter sido dificultado por razões burocráticas, através das entrevistas realizadas, observou-se uma economia de escala próxima de 50 milhões de reais.

A análise do Consórcio Nordeste, especialmente nos pontos supracitados, indicam um avanço exitoso na cooperação entre estados. Percebe-se diversas vantagens do associativismo entre estados, como os ganhos de escala, ação coordenada entre os entes e geração de aprendizado, por exemplo.

Por ser um objeto de estudo muito recente, esta pesquisa encontrou alguns limites desde a revisão da literatura, uma vez que existem poucos estudos acerca do tema, fazendo com que a revisão seja feita a partir da literatura intermunicipal. Além disso, este trabalho também encontrou barreiras no acesso à informações das compras conjuntas, por exemplo,

bem como no acesso aos membros do corpo técnico do Consórcio devido à indisponibilidade dos mesmos.

Como novas propostas de estudo referente a este tema, sugere-se um olhar mais aprofundado para as recomendações de boas práticas por parte das Câmaras Temáticas e o impacto delas nos estados consorciados. Outra sugestão seria um estudo com um olhar específico para o Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste e os efeitos reais de suas ações, sobretudo no período pós pandemia. Ou até mesmo entender se o consórcio interestadual funciona como forma de fortalecer os entes nas disputas federativas.

6. Bibliografia

BOWMAN, Ann O'M. Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 14, ed. 4, 2004.

BRASIL: Total de vínculos por nível federativo (1985-2019). [S. l.]: Atlas do Estado Brasileiro, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/75>. Acesso em: 5 jul. 2021.

BURGESS, Michael (2006). **Comparative federalism: theory and practice**. London: New York: Routledge..

Carreirão, Y. S. (2014). **The Brazilian party system: A debate with the recent literature**. Revista Brasileira de Ciência Política, (14), 255-295

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A ATUALIDADE E O INEDITISMO DO CONSÓRCIO NORDESTE. **ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS: Democracia no século XXI e os desafios para a Gestão Pública**, [s. l.], p. 1-20, 28 ago. 2019.

CONSÓRCIO. (2019). Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – **Consórcio Nordeste**. Estado da Bahia: Salvador, publicado em 11 de julho de 2019.

CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

COUTINHO, Frederico de Moraes A. (2006). **Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas**. documento apresentado no 30o Encontro da ANPAD, Salvador, Brasil, de 23 a 27 de setembro

DARDANELLI, P. (2013). Switzerland: Europe's first federation. In: LOUGHLIN, J.; KINCAID, J, and SWENDEN, W. (eds.). **Routledge Handbook of Regionalism & Federalism**. New York: Routledge.

DESROSIERS, Nathalie. Intergovernmental co-operation in Canada: the Council of the Federation and Intergovernmental Conferences. In: ARBÖS, Xavier (org.). **La cooperación intergubernamental en los estados compuestos**. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2006. Cap. 2. p. 37-60.

ELAZAR, Daniel (1987). **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press

FERNANDEZ, Michelle; PINTO, Hêider Aurélio. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. **Revista Saúde em Redes**, [s. l.], v. 6, p. 7-21, 2020.

GERSON, Kathleen; HOROWITZ, Ruth. Observation and Interviewing: options and choices in qualitative research. In: MAY, Tim. **Qualitative research in action**. Londres: [s. n.], 2002. cap. 9, p. 199-224. Disponível em: <http://perpus.univpancasila.ac.id/repository/EBUPT180020.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

GIBSON, E. 2004. Federalism and Democracy : Theoretical Connections and Cautionary Insights. In : _____. (ed.). **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore : Johns Hopkins University.

GRIN, Eduardo José. Articulação Federativa no Brasil: Quando poder de enforcement e de suporte jurídico importam. **Contribuições do Campo de Públicas : um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública**, [s. l.], p. 44-76, 2020.

GRIN, Eduardo José. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura. **CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS**, São Paulo, ed. 1, p. 37-54, 2019

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. 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 PÚBLICOS. **Revista Políticas Públicas**, [s. l.], v. 10, p. 1-27, 2017.

GRIN, Eduardo J., SEGATTO, Catarina I. e ABRUCIO, Fernando L. (2016). **El asociativismo intermunicipal en Brasil**. D. Cravacuore e A. Chacon (eds.). El asociativismo intermunicipal en America Latina. Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana.

GRINDLEE, M. S. (ed.). **Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries**. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

LACZYNSKI, Patricia e TEIXEIRA, Marco Antônio C. (2011). Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão. **Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro; Fundação Konrad Adenauer

LOSADA, Paula R. (2010). **Consórcios Públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados**. documento apresentado no III Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, Brasil, 15 a 17 de março.

NASCIMENTO, Alex B. F. M e SANO, Hironobu (2019). **Abordagens teóricas e metodológicas dos Consórcios Públicos no Brasil: uma revisão sistemática entre 2012 e 2017**. VI Encontro Brasileiro de Administração Pública, Salvador, Brasil, 06 a 07 de junho.

NICOLELIS, Miguel. O COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE AO CORONAVÍRUS (C4) DO CONSÓRCIO NORDESTE E A PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL. *In*: CONASS. **Planejamento e Gestão**. [S. l.: s. n.], 2021. v. 2, p. 126-145. Disponível em: <https://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2021/01/covid-19-volume2.pdf#page=127>. Acesso em: 20 jul. 2021.

ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso da. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. **Espaço e Economia Revista brasileira de geografia econômica**, [s. l.], ano IX, n. 18, 2020.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO. (n.d.). **Consórcio Nordeste: João Azevêdo destaca economia de R\$ 50 milhões em compra conjunta de medicamentos**. [online] Disponível em: <https://pge.pb.gov.br/noticias/consorcio-nordeste-joao-azevedo-destaca-economia-de-r-50-milhoes-em-compra-conjunta-de-medicamentos>. Acesso em: 28 jul. 2021.

SEN, Amartya. Development as Freedom. *In*: TIMMONS ROBERTS, J; BELLONE HITE, Amy; CHOREV, Nitsan. **The Globalization and Development Reader**. [S. l.: s. n.], 2015. cap. 31, p. 525-548. Disponível em:

<https://diarium.usal.es/agustinferraro/files/2020/01/Roberts-Hite-and-Chorev-2015-The-Globalization-and-Development-Reader.pdf#page=539>. Acesso em: 28 jul. 2021.

SOUZA, Celina. **FEDERALISMO, DESENHO CONSTITUCIONAL E INSTITUIÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL PÓS-1988**. Rev. Sociol. Polít, 24, Curitiba, p. 105-121, 18 maio 2005.

SPINK, Peter. "The Inter-Municipal Consortia in Brazil: An Institutional Introduction." **X Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y De La Administración Pública**. Santiago, Chile, October 18-21, 2005.

STEAD, Dominic (2013) **Dimensions of territorial governance, Planning Theory & Practice**, 14:1, 142-147, DOI: 10.1080/14649357.2012.758494.

7. Anexos

Anexo 1

Roteiro de entrevistas

- 1) Em linhas gerais, como você avalia a experiência do Consórcio Nordeste até o momento.
- 2) Quais as principais dificuldades enfrentadas e avanços obtidos até agora?
- 3) Poderia explicar melhor a relação com o Governo Federal.
- 4) Como você avalia a governança do Consórcio?
- 5) Poderia explicar como funcionam as Câmaras Temáticas
- 6) Como aconteceram as compras conjuntas?