

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

Instituto Aggeu Magalhães

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
INSTITUTO AGGEU MAGALHÃES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE PÚBLICA

Eva Maria Cella Dal Chiavon

Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste: experiência inovadora na
implementação de políticas públicas sociais cooperadas e coordenadas em saúde
nos estados da Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte (2019-2021)

Recife

2022

Eva Maria Cella Dal Chiavon

Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste: experiência inovadora na implementação de políticas públicas sociais cooperadas e coordenadas em saúde nos estados da Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte (2019-2021)

Dissertação de Mestrado Profissional em Saúde Pública apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública do Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Saúde Pública.

Área de concentração: Gestão em Saúde Pública

Orientadora: Dra. Paulette Cavalcanti de Albuquerque

Recife
2022

Título do trabalho em inglês: Northeast Development Consortium: innovative experience in the implementation of cooperative and coordinated social public policies in health in the states of Bahia, Piauí and Rio Grande do Norte (2019-2021).

C532

Chiavon, Eva Maria Cella Dal.

Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste: experiência inovadora na implementação de políticas públicas sociais cooperadas e coordenadas em saúde nos estados da Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte (2019-2021) / Eva Maria Cella Dal Chiavon. -- 2022.

107 p. : il.color.

Orientadora: Paulette Cavalcanti de Albuquerque.

Dissertação (Mestrado Profissional em Programa de Pós-graduação em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Instituto Aggeu Magalhães, Recife, 2022.

Bibliografia: f. 102-107.

1. Consórcios de saúde. 2. Política de Inovação e desenvolvimento. 3. Política de saúde. 4. Colaboração intersectorial. 5. Saude Publica. I. Título.

CDU 614

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da Rede de Bibliotecas da Fiocruz com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica: Adagilson Batista Bispo da Silva - CRB-1239 Biblioteca Luciana Borges Abrantes dos Santos

Eva Maria Cella Dal Chiavon

Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste: experiência inovadora na implementação de políticas públicas sociais cooperadas e coordenadas em saúde nos estados da Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte (2019-2021)

Dissertação de Mestrado Profissional em Saúde Pública apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública do Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Saúde Pública.

Recife, 20 de dezembro de 2022.

Banca Examinadora

Dra. Paulette Cavalcanti de Albuquerque
Instituto Aggeu Magalhães/Fundação Oswaldo Cruz

Dr. Luis Antonio Pasquetti
Universidade de Brasília

Dra. Mariana Maciel Nepomuceno
Faculdade Pernambucana de Saúde

A verdade é que cheguei à visão do Estado pela via do planejamento. Percebi a importância da ação organizada do Estado e da necessidade de uma política.

Celso Furtado (2001)

RESUMO

CHIAVON, Eva Maria Cella Dal. **Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste:** experiência inovadora na implementação de políticas públicas sociais cooperadas e coordenadas em saúde nos estados da Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte (2019-2021). 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2020.

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) é o primeiro consórcio público regional entre estados como entes da federação no Brasil. Surgiu para preencher uma lacuna deixada pela União, no tocante à formulação e implementação de políticas públicas para a região Nordeste. Tal situação foi agravada pela atual conjuntura política e econômica no país, o que praticamente forçou os entes federados a buscarem alternativas para sanar as suas deficiências orçamentárias, financeiras e técnico-científicas. O objetivo deste estudo é investigar o arranjo institucional inovador do Consórcio Nordeste, suas particularidades, a razão de sua criação e existência. Pretende-se, em especial, mapear e analisar os instrumentos criados e verificar os efeitos do Programa de Alimentação Saudável (PAS) e do Comitê Científico (CC) nos estados da Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte. A metodologia utilizada abrangeu entrevistas com os membros do Consórcio e observação participante no âmbito de seus Comitês e Câmaras Temáticas.

Palavras-chave: consórcio; desenvolvimento; Nordeste; inovação; cooperação; saúde pública.

ABSTRACT

CHIAVON, Eva Maria Cella Dal. **Northeast Development Consortium**: innovative experience in the implementation of cooperative and coordinated social public policies in health in the states of Bahia, Piauí and Rio Grande do Norte (2019-2021). 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Instituto Aggeu Magalhães, Fiocruz - Pernambuco, Recife, 2020.

The Interstate Consortium for Sustainable Development of the Northeast (Consórcio Nordeste) is the first regional public consortium between states as entities of the federation in Brazil. It emerged to fill a gap left by the Union, regarding the formulation and implementation of public policies for the Northeast region. This situation was aggravated by the current Brazilian political and economic situation, which practically forced the federal entities to seek alternatives to remedy their budgetary, financial, and technical-scientific deficiencies. The objective of this study is to investigate this instrument, the innovative institutional arrangement, its particularities, the reason for its creation and existence. It is intended, in particular, to analyse, map the instruments created and verify the effects of the Healthy Eating Program (PAS) and the Scientific Committee (CC) in the states of Bahia, Piauí and Rio Grande do Norte. The methodology used is the theoretical, empirical approach – interviews with CDN members – and participant observation within the scope of the Committees and Thematic Chambers of the Northeast Consortium.

Keywords: consortium; development; Northeast; innovation; cooperation; public health.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 OBJETIVO GERAL	12
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO	13
2.1 AS CONSTITUIÇÕES DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL NO SÉCULO XX E A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO	14
2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A BASE LEGAL PARA OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	22
2.3 A PRÁXIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO NA ADMINISTRAÇÃO	24
2.4 AS CONTRADIÇÕES DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO NA ATUALIDADE	28
3 O ESTADO COMO INDUTOR DA SUPERÇÃO DAS INIQUIDADES SOCIOECONÔMICAS REGIONAIS	38
4 METODOLOGIA	44
4.1 ANÁLISE DOCUMENTAL	44
4.2 ENTREVISTAS	45
4.3 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE	46
4.4 ANÁLISE INTEGRADA DOS DADOS	46
4.5 INSTÂNCIAS E PERÍODO DOS ESTUDOS	46
5 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE .	48
5.1 ESTRUTURA DE GESTÃO DO CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE	54
5.2 OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE	56
6 O COMITÊ CIENTÍFICO E O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL	64
6.1 OS INSTRUMENTOS E MÉTODOS DE GESTÃO DO COMITÊ CIENTÍFICO E DO PÁS .	66
7 OS EFEITOS DO COMITÊ CIENTÍFICO E DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE DO CONSÓRCIO	71
8 DISCUSSÃO	90
9 CONCLUSÃO	100
REFERÊNCIAS	102

1 INTRODUÇÃO

O consórcio público como mecanismo de fortalecimento do Federalismo brasileiro foi formalizado pela Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005), que normatizou tal instituto dotando-o de personalidade jurídica, o que por si só representou uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro.

Observa-se que há uma enorme gama de possibilidades para a atuação dos consórcios, que vão desde ações pontuais até a instituição de programas de longo prazo, maior durabilidade e impacto. Entre outras atribuições dos consórcios públicos destaca-se a otimização das políticas públicas em comum entre seus consorciados e a obtenção de ganhos de escala na aquisição de bens. Eles podem ser definidos como a constituição de uma região de planejamento pelo Estado, nas suas diversas escalas (municipal, estadual, nacional), através de distintas institucionalidades que propõem a atuação conjunta para o enfrentamento de problemas comuns.

Portanto, a constituição do consórcio público pode trazer desde a modernização administrativa até a formação de uma região de gestão e planejamento de políticas públicas.

Isso posto, o presente estudo verificará quais os efeitos resultantes das políticas e ações de forma cooperada e articulada implementadas especificamente pelo Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste (CDN).

A atual conjuntura política e econômica brasileira praticamente forçou os entes federados, em especial os estados nordestinos, a buscarem alternativas para sanar as suas deficiências orçamentárias, financeiras e até técnico-científicas. O atual contexto político de certo modo “viola” questões basilares da nossa Constituição e deixa em segundo plano o Pacto Federativo. Não obstante a crise econômica que já assolava o país, a pandemia de Covid-19 acentuou de forma negativa a situação.

Soma-se a isso o fato de que, desde o início do ano de 2017, houve uma reversão da política que priorizava o desenvolvimento brasileiro baseado no reforço da nossa economia interna. O governo abandonou o ideal do Estado como indutor do desenvolvimento e adotou o neoliberalismo como referencial teórico da sua política econômica e das suas políticas públicas. Ressalte-se que grandes pensadores, a exemplo de Celso Furtado, já reconheciam que crescimento e desenvolvimento não acontecem por geração espontânea, e sim por um conjunto de planejamento e realizações, tendo o Estado como principal ator nesse processo.

Nesse contexto, surge o Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste, criado em 2019, por iniciativa de nove governadores dos estados da região Nordeste (RNE): Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Os instrumentos legais de cooperação interfederativa utilizados no Consórcio Público são: convênios; gestão associada de serviços públicos; contratos de programa, cessão e disposição de servidores, além de doação e cessão do uso de bens. Esse instrumento interfederativo atua em seis áreas, a saber: Infraestrutura; Desenvolvimento Econômico Regional; Desenvolvimento Social; Ciência, Tecnologia e Inovação; Segurança Pública e Administração Prisional; Meio Ambiente.

Outro fator bastante importante é que o instrumento institucional e inovador do Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste reforça o caráter de cooperação entre os estados participantes e inicia um processo de reversão da competição espúria entre os estados do Nordeste, tendo como um de seus principais exemplos a “guerra fiscal” a fim de atrair investimentos privados para a região. Essa competição não trazia “benefícios líquidos” para a região Nordeste, tendo em vista se tratar de uma competição predatória e que beneficia mais o segmento privado do que os entes nordestinos, pois os estados ofereciam benefícios fiscais e até financeiros ao setor privado, e este prometia gerar emprego e renda para a região. Acontece que cada vez mais os estados tinham que aumentar suas ofertas, e a contrapartida seguia na direção contrária. Essa forma de competição até hoje existe, mesmo que de forma menos intensa. Gilberto Bercovici (2001) ressalta isso ao falar sobre o movimento descentralizador operado pela Constituição de 1988:

[...] um ressurgimento do federalismo estadualista sem, no entanto, a formação de um núcleo hegemônico de Estados como na Primeira República. Este federalismo estadualista se caracterizaria pelo controle das bancadas de deputados federais pelos governadores e pela competição entre os Estados por mais recursos, por meio da guerra fiscal.

Portanto, a pactuação realizada através do CDN e pretendida pelos governadores implica em que o Consórcio traga soluções para desenvolver políticas públicas que atendam às necessidades de seus estados de forma conjunta e cooperada, que busque a efetividade das políticas públicas e a redução da carência secular da região Nordeste.

O CDN apresenta uma proposta inovadora na medida em que se propõe a constituir uma cooperação entre estados de uma importante abrangência territorial e transcende os objetivos dos consórcios públicos, tendo em vista que a motivação para a sua criação foi a disputa política que reduziu significativamente o financiamento das

políticas públicas da RNE. Isso torna bastante adversa a situação dos estados nordestinos e, por essa razão, foi criada a necessidade de se construir uma alternativa estratégica de governança pública regional. O consórcio teria que funcionar de forma articulada e com planejamento cooperado entre os estados participantes, com o objetivo de mitigar os efeitos prejudiciais e negativos da política de governo da União para o desenvolvimento da região.

Portanto, neste estudo analisamos a atuação do CDN, as ações implementadas na região, especificamente as políticas públicas de saúde, a atuação do Comitê Científico do Consórcio, a omissão do governo federal na coordenação das ações e no gerenciamento da crise sanitária e suas implicações no âmbito, as medidas que foram propostas e efetivadas. Convém ressaltar que as estratégias requeridas precisam ir além do caráter sanitário *stricto sensu* e requerem medidas na articulação do planejamento da governança entre União e estados para mitigar os efeitos perversos da pandemia da Covid-19. Analisamos também a política do Programa de Alimentação Sustentável (PAS), que tem íntima relação com a melhoria da saúde do público beneficiado.

Analisamos a atuação do Comitê Científico (CC) e do Programa de Alimentação Saudável (PAS), considerando as dinâmicas do atual federalismo brasileiro, fazendo o mapeamento dos instrumentos legais e de gestão, e métodos de trabalho criados pelo CDN, tendo sido observados os efeitos da atuação do Consórcio na viabilização das políticas públicas de saúde e alimentação nos estados da Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte.

A partir dessa delimitação, contextualizamos o Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste e verificamos se as hipóteses levantadas se confirmaram e quais foram os reais efeitos da atuação do CDN. Na primeira sessão, analisamos o federalismo contemporâneo brasileiro, especificamente a configuração do século XX, através da análise das Constituições Federais desse período e as reformas administrativas brasileiras. Posteriormente, abordamos a base legal inserida na CF/1988 e a práxis do consórcio público na administração pública brasileira.

Posteriormente, analisamos a característica da unidade federativa como indutora da superação das iniquidades socioeconômicas regionais. Nas próximas sessões, abordaremos a contextualização do CDN, sua estrutura de funcionamento, áreas de atuação e principais instrumentos. A partir daí, o estudo avalia os instrumentos de gestão do CC e do PAS, seguindo para a exame dos efeitos dessas duas instâncias. Por fim, delineamos algumas considerações finais.

1.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral foi analisar a atuação do Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste na implementação conjunta de políticas públicas de saúde e alimentação nos estados da Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte, no período de 2019 a 2021.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) averiguar a atuação do Comitê Científico (CC) e do Programa de Alimentação Saudável (PAS), considerando as dinâmicas do atual federalismo brasileiro;
- b) mapear os instrumentos legais e de gestão, além dos métodos de trabalho criados pelo CDN;
- c) analisar os efeitos da atuação do CDN para a viabilização das políticas públicas de saúde nos estados da Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte.

2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme o contido nos arts. 1º e 18, adotou o federalismo como forma de organização do Estado brasileiro.

Consagrado no século XVIII, com a Constituição norte-americana de 1787, o modelo federalista proposto por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay trouxe como grande originalidade “a combinação do princípio da representação popular com uma dupla divisão do poder” (COSTA, 2004, p. 212) e pode ser entendido como uma forma peculiar de organização do Estado, em que coexistem diferentes esferas territoriais dotadas de poder e autonomia.

Nascido nos Estados Unidos da América, o federalismo resultou da necessidade de as treze ex-colônias inglesas recém-independentes formarem uma unidade política forte que garantisse a independência conquistada. Figurou como alternativa ao sistema confederativo vigente até então, que tinha como uma de suas características principais a existência de um órgão político central, o Congresso, de cunho predominantemente diplomático, que carecia de autoridade própria e respeitava a independência dos estados associados.

Em 1787, os Estados soberanos passaram a se submeter a uma série de princípios comuns a todos eles por meio da celebração de um pacto, em que renunciavam à sua soberania para a formação de um Estado mais fortalecido centralmente, que resguardasse a autonomia dos entes e a independência do país.

A referida autonomia dos entes subnacionais pressupõe a capacidade de auto-organização, dado que eles possuem diplomas constitutivos e competências legislativas próprias. Pressupõe também a capacidade de autogoverno, uma vez que cada ente organiza de forma autônoma e elege os seus representantes. Além disso, prevê a capacidade de autoadministração, que significa a capacidade de organização e prestação de serviços de acordo com a partilha constitucional de competências e receitas (REZENDE OLIVEIRA, 2009, p. 20).

Assim, os estados federados são dotados de autonomia, respeitados os limites constitucionais, materializada em organização administrativa própria, com competência tributária específica, responsabilidade por determinadas obras públicas, poder para editar leis em sua esfera de competências e, ao mesmo tempo, são interdepen-

dentes (CUNHA, 2004, p. 1). Na época de seu nascimento, o federalismo norte-americano, também denominado “federalismo clássico”, constituía-se em duas esferas de poder (União e estados) e uma formação centrípeta (união de estados anteriormente soberanos que renunciaram à sua soberania para formar o Estado Federal).

2.1 AS CONSTITUIÇÕES DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL NO SÉCULO XX E A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO

No Brasil, o modelo federalista foi adotado pela Constituição da República de 1891, que acolheu a prescrição do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Ressalte-se que, desde a época do período colonial, Portugal já enfrentava dificuldades para manter a integridade do território brasileiro, dada a sua extensão e heterogeneidade, e isso foi uma das razões da divisão do país em capitâncias hereditárias.

Muito embora o federalismo brasileiro tenha sofrido forte influência do modelo norte-americano, tal influência foi meramente formal, uma vez que os dois se diferenciam, dentre outros aspectos, quanto ao modo de formação. Enquanto o Estado norte-americano surgiu de uma força centrípeta (estados que abdicaram de sua soberania em prol do fortalecimento central), a federação brasileira surgiu da desagregação de um Estado unitário, com a transformação das províncias em estados-membros.

Isso ocorreu porque, enquanto nos EUA era necessária a formação de um Estado mais forte, a história brasileira demonstra que o federalismo adveio do fortalecimento dos estados-membros, que passaram a reivindicar maior autonomia e desejavam exercer mais influência direta sobre o governo central – por isso, a denominação “federalismo centrífugo”.

De 1891 para cá, o Estado federal brasileiro sofreu fortes alterações e a autonomia dos entes federados foi reduzida, em face da substituição dos governadores pela figura dos “interventores”. Assim, a federação de 1891 teve o seu grau de descentralização atenuado nas Constituições de 1934 e 1936, e somente com a queda de Getúlio Vargas em 1945 pode-se falar novamente em Estado federal.

Como se vê, o federalismo brasileiro é marcado por dificuldades que geram tensões no cumprimento das competências constitucionais por parte dos entes federados. Todavia, importa ressaltar que o modelo federal brasileiro sofreu grandes transformações nas décadas de 1980 e 1990, em função das práticas descentralizadoras

adotadas e reiteradas pela Constituição Federal de 1988 e pelas reformas administrativas do Estado brasileiro visando à sua modernização, tema que será abordado na próxima sessão.

Ao longo do século XX, o federalismo brasileiro passou por várias transformações. A Constituição de 1937, por exemplo, caracterizava-se como uma carta autoritária, pois aboliu o federalismo, mantido apenas nominalmente, uma vez que não tinha durante todo o Estado Novo nenhuma representação legislativa nos estados, ou seja, eles só atuavam com autorização da União.

Já a Constituição de 1946 representou o início do Federalismo Cooperativo, pois o enfoque na redução das desigualdades regionais mediante o planejamento e a coordenação de ações de alcance nacional tornou-se latente na administração central. Desse modo, continuamente nas constituições seguintes, surgiu a busca oficial pela superação das desigualdades regionais com “harmonização interna do desenvolvimento nacional” (BERCOVICI, 2004, p. 15).

Não é exagero dizer que a partir da CF/1946 foi estabelecida uma relação própria entre a orientação política inspirada no Estado do Bem-Estar Social e a essência da Constituição. Foi assim sobretudo quando essa orientação era voltada para a superação das desigualdades regionais num território de dimensões continentais e a percepção por parte do governo central de maior quantidade de compromisso, de modo que ele exerça um papel planejado e redistributivo no tocante à alocação de recursos e demarcação de prioridades (BERCOVICI, 2004, p. 22).

Naquele período de preocupação com o bom desenvolvimento do país, adotaram-se medidas como a transferência da capital brasileira para o Centro-Oeste e a criação de órgãos administrativos cujo objetivo seria trabalhar para o progresso de determinadas regiões, como explica Horta (1982, p. 18):

O primeiro momento desta tendência de desenvolvimento regional pode ser localizado na previsão contida no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1946, que impunha o Governo Federal a obrigação de traçar e executar um plano de aproveitamento total das potencialidades econômicas para o Rio São Francisco e seus afluentes.

Para fazer face ao que foi proposto, ou seja, o princípio implícito de atuação cooperada, com o objetivo de suprimir os desequilíbrios regionais, diversos órgãos federais foram criados a partir de então. Esse foi o traço mais marcante do federalismo cooperativo brasileiro, a institucionalização de órgãos regionais destinados a promover o desenvolvimento de regiões consideradas problemáticas, ou seja, regiões com problemas socioeconômicos bem mais acentuados do que o resto do país. Isso

tornava concreta a cooperação interfederativa que foi preconizada na teoria.

Os principais exemplos desses órgãos foram a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Companhia do Vale do São Francisco (CODEVASF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), esta criada sobre o Plano de Valorização da Amazônia. Todas as entidades tinham natureza autárquica, fazendo parte da administração indireta da União. As políticas de desenvolvimento regional não foram, dessa forma, capitaneadas por entes territoriais autônomos de âmbito regional, como ocorreu em países como Espanha e Itália, mas por órgãos federais, a exemplo do que aconteceu nos Estados Unidos da América.

A esse respeito, Bercovici (2004, p. 30) afirma que, “mesmo com a criação de órgãos de desenvolvimento regional, a competência de planejar e implementar uma política de desenvolvimento regional é do Governo Federal”.

Já nesse período surgia um debate acerca do federalismo cooperativo brasileiro e a possibilidade ou não de as políticas estaduais e municipais serem coordenadas por órgãos federais. Questionava-se também se a recém-conquistada autonomia dos entes estava sendo ameaçada pela União, que estaria se intrometendo demais na autonomia dos outros entes da República. Todavia, essa discussão não chegou a ser debatida, uma vez que o Golpe Militar de 1964 abortou qualquer avanço nesse quesito, como bem observou Bercovici (2004, p. 32): “Tão logo a SUDENE pôs em prática uma fórmula para atenuar a intervenção federal – a representação do Conselho Federativo da Entidade – o Golpe de 1964 jogou por terra mais uma vez o federalismo brasileiro”.

Portanto, a CF/1946 foi a responsável, ao menos em parte, pelo restabelecimento das forças administrativas dos estados-membros, devolvendo a possibilidade de entes celebrarem acordo com a União para a execução de leis, serviços, atos e decisões federais (art. 18, § 3º).

De forma diametralmente oposta, a Carta de 1967 deixa aparente a recomposição das forças políticas conservadoras da época e, seguindo à risca o movimento pendular que caracteriza nosso federalismo, retomou a centralização. Foi o que Raul Machado Horta (1982) chamou de “federalismo puramente nominal e aparente”.

Na época, instalou-se um quadro de ingerência da União nos assuntos municipais por meio de institutos, como a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR) e o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), o que significava o enfraquecimento da autonomia

municipal na exata medida em que garantiam a lógica federativa do modelo autoritário calcado na realização do desenvolvimento com o controle das bases políticas. É o que afirma Abrucio e Soares (2001, p. 15): “[...] ampliando o espaço de intervenção federal, limitando o raio de ação dos Governos subnacionais”. Continua a reforçar seu argumento, afirmando:

Nesse período, o intervencionismo e o dirigismo estatal que já se haviam condicionado sob a ordem autoritária, concentrando na União o poder de direção nacional da economia, o qual aumentava ainda mais, após 1967 com a nova enumeração constitucional das competências privativas (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 26).

Horta (1982, p. 18) observa que:

Por um lado, a autonomia estadual pouco resistia frente a ditadura que se instaurava e inúmeras normas de organização da União passaram a ser de observância obrigatória pelos Estados-membros, que se limitavam a respeitá-las em suas Constituições meramente formais.

Já com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil conhece um novo período do federalismo, especialmente o Federalismo de Cooperação. A atual Carta Magna reafirma o princípio federativo como postulado fundamental e como cláusula pétrea de nosso arranjo institucional, devolvendo aos entes federados os atributos inerentes à autonomia que os caracteriza e, mais do que isso, de forma mais precisa do que se fazia até então no que se refere à competência material e legislativa de cada um.

Além disso, a cooperação delineada pelos constituintes de 1988 representou ainda a intensificação da ajuda federal aos estados na forma de programas nacionais implementados principalmente por meio de convênios. Outrossim, ocorreu um certo equilíbrio entre os entes expresso na autonomia de União, estados e municípios, sobretudo devido ao fato de cada ente ter núcleo emissor de um ordenamento jurídico parcial e integração política nacional, representado pelo sistema de atribuição de competências comuns e concorrentes.

A partir do contexto descentralizador delineado pela CF/1988, era fundamental que não se permitisse o afastamento e a desarticulação dos entes federados, o que somente seria possível pela instituição de mecanismos aptos a emprestar a necessária coesão para a formulação das políticas nos diferentes níveis. Nesse sentido, vislumbra-se esse necessário Federalismo de Cooperação, na medida em que a execução das tarefas lá enumeradas deve ser levada a efeito por todos os entes da Federação, indistintamente.

Com o advento da CF/88, o princípio da descentralização político-administrativa se fez presente, uma vez que os constituintes rejeitaram a centralização

que vigorou no regime militar, dando destaque aos outros entes, principalmente os municípios. Para que os governos locais pudessem oferecer saúde, educação e outras ações sociais, além dos investimentos em infraestrutura, considerando a realidade específica local, foram concedidas competências tributárias e aumentadas as transferências do governo federal para os níveis subnacionais.

Com a descentralização político-administrativa, a descentralização na execução das políticas públicas surgiu como instrumento capaz de fazer face à crise do Estado centralizador, que se mostrou ineficiente para a prestação adequada de determinados serviços públicos à sociedade.

E o Estado brasileiro internamente também sentiu os reflexos da crise ocorrida no mundo do chamado Estado de Bem-Estar Social. Verificado mundialmente após a década de 1970, os estados passaram a enfrentar dificuldades em desempenhar todas as tarefas que lhes competiam. Assim, passou-se a defender a teoria de que deveria haver progressiva redução da atuação pública nos setores de produção, liberalização da economia e desenvolvimento de um setor privado apto a tornar desnecessária a intervenção administrativa.

Dessa forma, para se instaurar reformas na direção da diminuição do Estado, passando de prestador direto a regulador de políticas públicas, percebeu-se que também era necessária a realização de uma reforma de seu aparato, de modo que se criasse uma Administração Pública que funcionasse melhor e custasse menos.

Em verdade, buscava-se a passagem da burocracia weberiana para uma burocracia gerencial, voltada para a consecução de resultados. A administração gerencial, também conhecida como “administração por objetivos”, preocupa-se com o profissionalismo da gestão, tem por meta o alcance da eficiência e da eficácia administrativa e busca livrar-se de práticas clientelistas e patrimonialistas que até então eram – infelizmente, ainda são – práticas usuais na Administração.

No Brasil, a reforma administrativa gerencial do Estado foi implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso com a elaboração do conhecido Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, coordenado pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira.

Essa não foi a primeira reforma administrativa implementada pelo governo brasileiro. Como suas antecessoras, apontam-se o chamado “modelo daspiano” e aquela efetivada pelo Decreto-lei nº 200/1967, ambas nascidas sob a égide de regimes autoritários. A administração burocrática havia surgido na segunda metade do século XIX,

época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo; em síntese, o poder racional-legal. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a autorreferência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos, vistos como clientes. Tal defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática, porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

O modelo burocrático emerge na segunda metade do século XX como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, de um lado, e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, de outro, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. Desse modo, a eficiência da administração pública – necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deve deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins), o que demonstra a pouca experiência brasileira com um reformismo democrático.

Posteriormente e com o intuito de combater o legado militar, a Constituição da República de 1988 introduziu algumas reformas mais profundas na Administração Pública brasileira, dentre as quais se destacam três eixos: a democratização, a descentralização e a profissionalização da burocracia.

Todavia, ulteriormente ficou demonstrado que as reformas introduzidas pela CF/88 não teriam sido suficientes para resolver os problemas da administração. Assim, após os governos Fernando Collor e Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado, gerido pelo ministro Bresser Pereira, que buscou instituir uma nova forma de gestão, mais democrática e

eficiente, já que a Administração estava estagnada em face das crescentes demandas da sociedade e do legalismo exacerbado ao qual estava vinculada. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, pensado por Bresser Pereira, nos termos de apresentação elaborada pelo então Presidente,

[...] procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica (BRASIL, 1995).

É preciso agora dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública de fato gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada, para poder chegar ao cidadão, que é quem dá legitimidade às instituições numa sociedade democrática e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

De maneira geral e de acordo com Bresser Pereira (2002, p. 374), pode-se dizer que a reforma implementada pelo titular do MARE no governo de Fernando Henrique Cardoso atuou em três frentes: institucional-legal, cultural e de gestão. O aspecto institucional-legal dizia respeito à necessidade de a Administração Pública implementar novos modelos institucionais. O aspecto cultural da reforma traduzia-se no fato de que ela era necessária. Abrucio (2007) aponta que os eixos introduzidos pela CF/88 não se concretizaram efetivamente. Nesse sentido, aduz que a democratização teria encontrado entraves, tais como: pequeno avanço dos órgãos de controle brasileiros, entre os quais destaca o Tribunal de Contas; a descentralização teria esbarrado na multiplicação exagerada dos municípios e na compartimentalização do federalismo brasileiro; a profissionalização dos servidores acabou por gerar um aumento do corporativismo estatal, em vez de formar “servidores para o público”.

A transição da cultura burocrática para uma cultura gerencial, enquanto o aspecto da gestão pública demonstrava que a Administração deveria aperfeiçoar suas práticas por intermédio da modernização das técnicas (formas) de gestão. Nesse sentido, ao analisar a trajetória da gestão pública brasileira, Abrucio (2007) destaca que os principais avanços obtidos pela Reforma Bresser poderiam ser assim agrupados:

- continuação e aperfeiçoamento da *civil service reform* ou o papel da reforma burocrática;
- introdução de mudanças legais;
- disseminação de um rico debate sobre novas formas de gestão.

Deslindando tais conceitos, pode-se observar que houve de fato um aperfeiçoamento da Administração Pública. Ocorreu a reestruturação do governo federal, uma melhoria substancial das informações da Administração e fortalecimento das carreiras de Estado. No que toca à área legal, pode-se ressaltar as reformas constitucionais introduzidas pelas Emendas 19 e 20, que, entre outras medidas, introduziram um teto para o gasto com o funcionalismo público, alteraram o chamado Regime Jurídico Único e estabeleceram novas regras de aposentadoria para os servidores.

Por sua vez, no tocante ao terceiro eixo do que se entende como avanço da Reforma Bresser, tem-se o que Abrucio (2007, p. 71) entende como “disseminação de novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor público”. O autor ressalta que a isso se soma o fato de que “os governos estaduais e municipais introduziram diversas novidades no campo da gestão pública: maior participação social e ações mais ágeis” (p. 69).

No que diz respeito ao aspecto da gestão e à instituição de novas práticas na Administração, observa-se que a reforma promovida por Bresser exaltou a necessidade de se atentar para o fenômeno da descentralização e para o chamado “poder local”. Teve como um de seus pilares a progressiva descentralização vertical para os níveis estadual e municipal das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura. Isso ocorreu porque a eficiência da administração pública, entendida como a necessidade de redução de custos e de aumento da qualidade dos serviços tendo o cidadão como beneficiário, tornou-se essencial.

Nessa perspectiva, Urbano de Carvalho (2008, p. 783) entende que a descentralização política e a prudente descentralização administrativa podem consubstanciar um passo indispensável para a preparação de terreno fértil à implantação de uma Administração democrática, pois favorecem a emergência da sociedade civil no plano local, criando verdadeiro pluralismo necessário ao seu desenvolvimento.

Assim, para fazer face ao fenômeno da descentralização, foram instituídos mecanismos e novas formas de gestão que permitissem ao poder local cumprir de forma satisfatória suas delegações, dadas as dificuldades já apontadas em nosso

modelo de Estado federal. Exatamente nesse contexto a EC 19/1998 deu nova redação ao art. 241 da CF/88 (BRASIL, 1988) ao estabelecer:

Art. 241. 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.

Além das novas formas de gestão local, importa destacar que, em decorrência desse espírito reformista, outras decisões de suma importância foram implementadas com o fim de tornar mais eficiente a atividade administrativa e também a descentralização de políticas públicas, como a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) (BRASIL, 2000), que prevê maior rigor no planejamento, execução e controle das contas públicas, além do fortalecimento dos Tribunais de Contas Estaduais, que passaram a exercer com maior cautela a fiscalização das contas subnacionais.

2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A BASE LEGAL PARA OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Especificamente no tocante aos Consórcios Públicos, a CF/1988 fez apenas uma menção genérica no art. 23, parágrafo único: "Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

Somente com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998) e a nova redação do artigo 241 da CF/1988, mencionada anteriormente, houve expressa previsão dos instrumentos legais para pôr em prática a atuação coordenada das políticas públicas dos consórcios e dos convênios de cooperação a serem regulados por lei. A redação dada pela EC 19/1998 trata especificamente da gestão associada de serviços públicos e da criação do instituto dos consórcios.

Com base nesse dispositivo é que, após um longo período de espera, foi promulgada a Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005), que dispõe sobre normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

Esse instrumento legal trouxe enorme contribuição às discussões e implementação de políticas públicas consorciadas, o que foi aprofundado com o advento da conhecida Lei de Consórcios Públicos (BRASIL, 2005). O normativo regula exatamente as formas como os entes públicos cooperam uns com os outros no

interesse da gestão associada de serviços públicos de sua competência, consolidando do ponto de vista legal o pressuposto e a ideia central dos Consórcios Públicos, que é a de viabilizar a gestão pública, buscando solução para problemas comuns entre os entes, usando políticas e ações conjuntas como alternativas.

Quando do nascimento da referida Lei, foi questionada a sua constitucionalidade, tendo em vista o já mencionado art. 23 da Constituição da República de 1988, prevendo a edição de Lei Complementar para dispor sobre gestão associada de serviço público.

Todavia, entende-se hoje que tal posicionamento não pôde prosperar, uma vez que o artigo 23, parágrafo único, exige essa espécie normativa para a cooperação estatal apenas quando estejam em jogo o desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional. E quanto aos arranjos baseados na Lei 11.107/2005 (BRASIL, 2005), consórcios e convênios, trata-se prioritariamente do estabelecimento de parcerias em âmbito regional e local (FERRAZ, 2008, p. 65).

O fato é que a Lei 11.107/2005 se encontra em plena vigência e acabou enquadrada na competência constitucional consignada no art. 22, XXVII, da CF/88 (BRASIL, 1988):

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, [...].

Outrossim, não se pode negar as contribuições dessa lei para o instituto dos Consórcios Públicos, das quais podemos destacar a possibilidade de constituição de consórcios com personalidade jurídica de direito público, concedendo-lhes autoridade necessária para a prática de atividades reservadas ao Poder Público, o que concede maior estabilidade ao instituto, atribuição de maior eficácia vinculante ao consórcio, dada a permissão para que os partícipes exijam, uns dos outros, o cumprimento financeiro das respectivas obrigações.

Sem dúvida, esse foi um avanço significativo nas relações entre os entes federados, com possibilidades de modificar radicalmente a prestação de serviços públicos consorciados no Brasil. E a partir do que preconiza a mesma Lei, é possível definir os consórcios públicos como associações interfederativas encarregadas da gestão associada de serviços públicos, dotadas de personalidade jurídica e criadas por leis de cada um dos entes consorciados, o que confere a segurança jurídica de que os entes necessitam para estabelecer a gestão associada de políticas e serviços públicos.

2.3 A PRÁXIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO NA ADMINISTRAÇÃO

Os consórcios representam uma grande vantagem ao permitirem que entes com interesses comuns firmem parcerias e, em decorrência disso, obtenham ganhos de escala, melhorem sua capacidade técnica, científica, gerencial e financeira. Por outro lado, o consórcio se justifica também em virtude da existência de pontos de interesse comum, delineados por contingências naturais incomuns.

À vista disso, à luz dos normativos legais e infralegais e com base no direito administrativo brasileiro, os consórcios públicos sempre distinguiram a figura dos contratos da figura dos convênios. O Convênio é acordo, mas não é contrato; nele as partes têm interesses diversos e opostos, e no contrato, os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Quer dizer, no contrato há sempre duas partes, às vezes mais de duas: uma, que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço, etc.); outra, que pretende a contraprestação correspondente (o preço ou qualquer outra vantagem). Diversamente, no convênio, não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Corroborando esse entendimento, Medauar e Oliveira (2006, p. 210) assevera que a distinção entre a figura dos convênios e a figura dos contratos reside no interesse de ambos os institutos – coincidentes no convênio e opostos nos contratos –, bem como na composição de interesses observada nos contratos *versus* a conjugação de interesses observada nos convênios.

Vista a distinção, nota-se que usualmente a figura dos consórcios era assemelhada à dos convênios. Muito embora houvesse tal semelhança, a doutrina tradicional faz considerações acerca da distinção entre ambos os institutos, que apresentem pontos semelhantes, mas se distanciam em razão de características específicas. Nesse sentido, embora configurem formas de pactuação de vontades, os consórcios se diferenciam dos convênios por serem ajustes firmados entre entidades de mesma natureza (municípios e municípios, estados e estados, por exemplo), enquanto os convênios são acordos celebrados entre entidades públicas de natureza diversa. Há que se considerar que a diferença observada entre consórcios e convênios foi marcada definitivamente pelo art. 241 da CF/88, com o advento da Lei nº 11.107/2005, que, de acordo com Carvalho Filho (2009, p. 213),

[...] demonstra que os consórcios públicos passaram a espelhar nova modalidade de negócio jurídico de direito público, com espectro mais amplo do que convênios administrativos, muito embora se possa considerá-los como espécies destes.

Todavia, ainda que a figura dos consórcios tenha sido historicamente associada à noção de convênios, a Lei 11.107/2005 (BRASIL, 2005) estabelece em seu art. 3º que a natureza jurídica do consórcio é contratual: “O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções”.

Assim, para que se entenda a figura do consórcio público sob a forma contratual é necessário compreender o contrato como um amplo ajuste de vontades, no qual nem sempre os interesses são contraditórios, apesar do entendimento da doutrina tradicional. Portanto, o convênio nada mais é do que uma espécie de contrato plurilateral, ao passo que o consórcio públicos é um tipo de convênio, mas entendido aqui como um grande acordo de vontades entre as partes signatárias. Na análise de Carvalho Filho (2009, p. 225),

[...] os convênios e os consórcios constituem espécies de gênero contrato – os consórcios como subespécie dos convênios, como será demonstrado mais adiante - haja vista que o fato de existirem interesses comuns não afasta, por si só, a natureza contratual do acordo.

Considerada a natureza jurídica contratual do acordo firmado por intermédio da figura do consórcio público, passamos à análise da forma de criação de um consórcio nos moldes da Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005). Já sobre a formação dos consórcios públicos, há alguns instrumentos que são essenciais para a sua consolidação. O protocolo de intenções é o ponto de partida para a instituição de um consórcio público. Em breve analogia com o direito privado, seria o protocolo um instrumento equivalente à manifestação de vontade de cada ente em se agrupar e constituir um consórcio. Nos termos do que dispõe o inciso III do art. 2º do Decreto nº 6.017/2007 (BRASIL, 2007), que regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos, o protocolo de intenções nada mais é do que um “contrato preliminar que, ratificado pelos Entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio”.

Dessa forma, é nesse instrumento que deverão constar todos os direitos e obrigações dos entes signatários. Ademais, a própria Lei n. 11.107/2005 (BRASIL, 2005) em seu art. 4º, estabelece as cláusulas que deverão obrigatoriamente compor o então chamado “contrato preliminar”. Dentre elas estão a de identificação dos entes consorciados e da área de atuação dos consórcios, além da previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Sinteticamente, o protocolo de intenções “é o resultado de um longo e laborioso pro-

cesso prévio de ajustes, debates, negociações, permutas, compatibilização de interesses e busca de consenso entre os entes interessados na formação de um consórcio público” (TEIXEIRA, 2008, p. 154).

Após a sua elaboração, o protocolo de intenções deverá ser subscrito pelos chefes do Poder Executivo de cada um dos membros consorciados e, em seguida, “deverá ser publicado na imprensa oficial (art. 4º, § 5º), em obediência ao princípio constitucional da publicidade. A publicação do protocolo de intenções subscrito põe em marcha a fase de ratificação do Consórcio Público” (MACHADO; DANTAS, 2008, p. 180).

A personalidade jurídica dos consórcios públicos, após ratificado o protocolo de intenções, nasce para o direito e é instituída sob a forma de pessoa jurídica de direito público. Todavia, caso o consórcio seja constituído como pessoa jurídica de direito privado, além da ratificação é necessário o registro de seus atos constitutivos, nos termos do que prevê o Código Civil Brasileiro.

Sobre as possibilidades e vantagens da formação de um consórcio, a figura do consórcio como mecanismo de fortalecimento do federalismo brasileiro foi consagrada pela Lei que normatizou tal instituto, dotando-o, inclusive, de personalidade jurídica, o que por si só já representa uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme se sabe, no que tange à área de atuação de referidos consórcios, observa-se que há uma enorme gama de possibilidades para a atuação de entes federados, desde ações pontuais até a instituição de programas de longo prazo, de maior durabilidade e impacto. De acordo com Vaz (1997), os consórcios poderiam atuar em várias áreas, das quais destacamos aquelas em que o CDN tem maior atuação:

- Saúde (campo mais usual para a formação de consórcios);
- Obras públicas;
- Desenvolvimento econômico regional.

Para Silveira e Philippi (2008, p. 210), não obstante as inúmeras possibilidades, dentre os consórcios intermunicipais mais difundidos estão os referentes às áreas da saúde e dos recursos hídricos, inclusive com legislação nacional específica para esses setores. Segundo Cruz (2002), são essas as modalidades de consórcios que mais recebem aporte de recursos do governo federal.

Conforme visto, embora não seja ainda completamente explorada, é bastante ampla a área de atuação dos consórcios e bastante fértil o campo de resultados que podem decorrer do consorciamento entre os diversos entes federados.

Embora o consórcio não seja a única alternativa, ele pode ser caracterizado como um instrumento que viabiliza o planejamento local e regional na superação de problemas locais, como também possibilita ganhos de escala de produção com racionalização de recursos financeiros, humanos e tecnológicos (CRUZ, 2002). A discussão sobre a gestão consorciada é estratégica e complementa a atuação eficaz e eficiente no uso de recursos públicos, tem mais poder de diálogo, de pressão e de negociação, além de possibilitar maior transparência das decisões públicas.

Ainda na esteira do entendimento de Vaz (1997, p. 4), os consórcios aumentam o poder de diálogo, pressão e negociação dos entes consorciados, uma vez que possibilitam a criação de uma rede de atores mais fortes, com maior autonomia e poder de negociação e geram maior transparência nas decisões públicas, pois as ações oriundas dos consórcios envolvem vários setores da sociedade, o que acaba por permitir maior controle e fiscalização por parte da sociedade civil.

Em verdade, inúmeras podem ser as vantagens decorrentes da formação de consórcios. Primeiramente, observa-se eles geram maior eficiência na utilização de recursos públicos, uma vez que se observa o compartilhamento dos insumos necessários à consecução dos objetivos comuns. Nos dizeres de Vaz (1997, p. 4)

[...] o volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados.

Com a redução dos custos inerentes à realização dos programas, observa-se que há também aumento na capacidade de realização dos entes federados, principalmente os municípios, que podem ampliar a rede de serviços públicos ofertados aos cidadãos. Outro fator que pode ser entendido como vantajoso à realização do consórcio é que, por meio dele, municípios poderão desenvolver projetos que seriam inacessíveis se tivessem que desempenhá-los sozinhos. É o que ocorre, por exemplo, na aquisição de um equipamento de alto custo.

Assim, atribui-se à figura dos consórcios a abertura de novos canais de comunicação e o aprimoramento da qualidade no engajamento social, pois, com a formação do consórcio,

[...] abre-se um espaço para que a participação comunitária possa legitimar essa nova institucionalidade político-administrativa e produzir políticas públicas que permitam que os seus resultados sejam distribuídos de maneira mais equitativa para todos os consorciados (CARVALHO TEIXEIRA, 2004).

Corroborando esse entendimento, Carneiro (1998) defende que o consórcio “tem se apresentado como vetor de inovação das políticas públicas, possibilitando,

embora não garantindo, níveis maiores de eficácia e efetividade das ações, além de favorecer práticas de gestão mais participativas”.

2.4 AS CONTRADIÇÕES DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO NA ATUALIDADE

Pacto é o acordo entre partes formalizado em documento, ajustado em interesses e acertado em vontades em comum. Transladando do mundo jurídico para o domínio e atividade política, a palavra ainda conserva o sentido dominante de acordo e de ajuste celebrado entre as partes para solenizar as intenções dos interessados na celebração do compromisso. O pacto federativo inserido na Constituição concebe um acordo derivado de outro entre as vontades e os órgãos constitutivos do Estado Federal: Poder constituído, Congresso e Estado federado.

A Constituição Federal de 1988, como já é de notório saber e como já foi dito aqui, tem entre os seus méritos o da restauração do federalismo brasileiro, o que ocorreu posteriormente ao regime autoritário que perdurou no Brasil entre os anos de 1964 e 1984. A CF/88 praticamente reconstruiu o Estado Federal brasileiro, retornando o federalismo ao curso de suas regras basilares. E isso foi feito através da Assembleia Constituinte de 1987/1988, que acolheu os anseios e aspirações do povo, da sociedade, da opinião pública e reinseriu o federalismo na Constituição brasileira.

O texto da CF/88 (BRASIL, 1988) renova explicitamente o compromisso federativo e recepciona as aspirações coletivas consagradas na Assembleia Constituinte. Podemos citar alguns elementos caracterizadores do compromisso federativo enunciados nas regras constitucionais, quais sejam: a) art. 1º: pluralidade dos entes consultivos da República Federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); b) art. 18: repartição de competências legislativas; c) arts. 22, 23 e 24: autonomia constitucional e poderes reservados aos estados; d) art. 102: repartição da competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios. Esses artigos exemplificam o caráter coletivo e o compromisso federativo da CF/88 e representam as decisões constitucionais fundamentais da federação.

Uma característica do pacto federativo muito presente na CF/88 é a repartição de competências, que constitui peça fundamental na organização do Estado Federal. A repartição pode acentuar a centralização na União, conceder maior poder e competência, como fez a CF/67, ou consagrar a descentralização, reduzindo os poderes centrais e ampliando os poderes e competências dos outros entes, como estados e

municípios, de modo a instaurar o equilíbrio entre o ordenamento central da federação e os ordenamentos parciais, como foi a tendência dominante na CF/88.

O período imediatamente anterior ao vivido sob a égide da CF/88 foi o regime militar, no qual o arranjo federativo da época (1964-1988) mostrou como a centralização enfraquece o federalismo. O corte analítico decorre, em parte, da alteração do regime político e do fato de o governo central, com base nas eleições indiretas, tomar para si o direito de nomear os governadores dos estados e os prefeitos das capitais. Porém, tais condições por si sós não são suficientes. O fator central está na força do regime militar para alterar elementos basilares da ordem anterior e redefinir o pacto federativo, com a redistribuição dos recursos tributários e o domínio de fontes financeiras; alterar as relações do governo federal com os governos subnacionais, com a institucionalização de um sistema de partilha e maior controle federal sobre a parcela dos gastos públicos por meio das transferências vinculadas e os empréstimos condicionados; reconfigurar as relações entre as estatais federais e as suas congêneres estaduais e impor regras de conduta aos governos subnacionais.

O movimento nuclear desse processo foi a concentração de recursos fiscais e financeiros na esfera federal. A concentração tributária no centro foi uma marca forte do federalismo fiscal brasileiro naquele período. Os estados que desde o início da República mantiveram (ou expandiram) a participação no valor da receita tributária perderam pontos na distribuição dos recursos disponíveis e ampliaram a dependência em relação à esfera federal, apesar de a reforma seguir a tradição histórica e atribuir a eles o tributo de maior potencial de arrecadação, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), beneficiando as unidades de maior potencial econômico.

Por outro lado, várias medidas também favoreceram o controle da União sobre os recursos financeiros. A reestruturação da dívida pública com as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), o uso das cadernetas de poupança com correção monetária, a criação das poupanças compulsórias (FGTS, PIS-PASEP) e a busca de financiamento no mercado externo (Resolução nº 63/1967, do Banco Central do Brasil) deram à esfera federal o manuseio de parcela expressiva da poupança financeira. A centralização financeira ganhou contornos finais quando a Lei Complementar nº 12/1971 (BRASIL, 1971) delegou ao Banco Central o comando sobre a dívida pública e a liberdade de elevar a colocação de títulos e de arcar com os encargos decorrentes, ampliando a possibilidade de financiamento público.

Além disso, a criação de novas entidades e a política de valorização dos preços públicos alçaram as empresas estatais, reestruturadas financeiramente, à condição privilegiada de poderoso instrumento da política de desenvolvimento e responsáveis por parcela importante dos investimentos públicos. A centralização de recursos fiscais e financeiros, juntamente com o controle da intermediação financeira e com o papel das empresas estatais, redefiniram o espaço do governo central na federação brasileira, acumulando parcela expressiva dos gastos e criando meios de intervir na alocação das despesas das outras esferas de governo. A União pôde, assim, elevar e direcionar os investimentos a áreas consideradas estratégicas, bem como atuar na costura do pacto federativo a partir da negociação de verbas a favor dos interesses regionais.

A barganha por verbas não constituiu novidade; a diferença agora estava no montante de recursos à disposição do centro e nos caminhos por onde se realizavam. A negociação, até então centrada na peça orçamentária, incorporou outros instrumentos e valores inusitados. O domínio sobre as regras de acesso ao dinheiro, associado à dependência de estados e municípios à liberação de verbas, reforçaram o papel do centro como lugar privilegiado do pacto de poder em condições de alterar o modelo de relacionamento intergovernamental e de fazer valer a sua vontade em decisões das esferas subnacionais. Além disso, o domínio no plano da política foi usado na cassação de políticos como meio de renovar a configuração dos arranjos locais.

O traço nuclear dessa nova etapa do pacto federativo consubstanciou-se no inchaço do centro e no controle das relações União-Estados e União-Municípios, baseados no arranjo político e sobretudo na institucionalização de normas definindo o domínio sobre o volume, o ritmo e o direcionamento dos gastos públicos, variável de acordo com o potencial tributário, o espaço de colocação de dívida pública e a relevância das instituições financeiras e das empresas públicas de cada unidade. O alcance desses elementos, ao delinear o perfil de cada estado, definiu a liberdade de levar adiante projetos próprios de gastos e a extensão da ascendência federal. A desigualdade regional, embora tenha recebido alguma atenção com o sistema redistributivo de partilha e benefícios fiscais aos investimentos no Norte e Nordeste, esteve longe de ser superada.

Já com a Constituição de 1988 ganha outra face, tendo em vista que uma das cláusulas pétreas da Constituição estabelece que a República é composta pela parceria indissolúvel de estados, municípios e Distrito Federal, tendo a organização político-administrativa brasileira abarcado a União, os estados, o Distrito Federal e os

municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

No entanto, não obstante os avanços da CF/88, a União ainda ocupa posição nuclear no pacto de poder e os governos subnacionais (os outros entes) atuam na composição do arranjo político e na sustentação da integridade do espaço territorial. A força do governo central no processo de constituição do Estado brasileiro o colocou como a instância responsável por regular e traçar as linhas gerais de atuação em diferentes áreas. No federalismo brasileiro, a desigualdade regional e as diferenças de receita tributária constituem elementos perenes, definidos por uma dinâmica econômica que engendrou o poder de cada região e deu lugar a um arranjo político peculiar. As regiões concentradoras da riqueza contaram com o beneplácito do sistema tributário, e a constituição de um sistema de partilha, embora amenizando o problema, não o resolveu. A questão continuou em aberto, à espera de ser enfrentada.

A CF/88 deu os passos iniciais da revisão do pacto federativo, tendo os constituintes alterado pontos da ordem anterior. Primeiro, a tentativa de balancear a federação, a fim de atender à nova correlação de forças resultante das eleições diretas e do ganho dos governadores no ordenamento político. Isso levou à proibição de a União intervir nos tributos dos governos subnacionais e de condicionar as transferências de recursos constitucionais, além de elevar a participação dos entes subnacionais na receita tributária, com o novo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) partilhado com os municípios, e o aumento dos valores distribuídos ao FPE e ao FPM. Segundo, ocorreu a expansão da oferta de direitos sociais, em resposta à ausência de um Estado de Bem-Estar Social e à desigualdade de renda.

A proposta atendeu a duas das principais demandas em discussão: suprir a ausência do Estado de Bem-Estar Social e reequilibrar as relações dos entes federativos, devolvendo aos governos subnacionais a receita tributária e os direitos usurpados na era militar. O esforço, no entanto, não veio acompanhado da definição da arquitetura institucional, com a delimitação dos direitos e encargos de cada esfera de governo essenciais à escolha do modelo de gestão das políticas sociais e do formato das relações intergovernamentais. A situação em aberto gerou impasses.

Os conflitos cresceram com a postura da União de lutar contra a perda de arrecadação e a obrigação de arcar com os encargos dos programas sociais, dando lugar a um período de transição, com o progressivo afastamento do modelo criado no regime militar, sem definir, de imediato, outra configuração do pacto federativo. A União, disposta a rever as regras de distribuição de receita e de obrigação de gastos,

se valeu do direito mantido na CF/1988 de a autoridade federal ter a iniciativa legislativa e a prerrogativa legal de regular as diversas áreas, mesmo quando as normas interferem nos interesses dos entes subnacionais, como meio de questionar o desenho constitucional (ARRETCHE, 2012). Usando as prerrogativas constitucionais, iniciou o movimento de redesenho das relações intergovernamentais no momento em que os entes subnacionais perderam espaços na correlação de forças graças ao quadro de fragilidade financeira.

Apesar de beneficiados por ganhos tributários em 1988, estados e municípios viram a situação se agravar na primeira metade dos anos 1990. Reféns do socorro federal, fragmentados politicamente e incapazes de pactuar medidas de interesse próprio, não tiveram condições de questionar as iniciativas federais, sobretudo diante da força política do governo de FHC com o sucesso do Plano Real. E as reformas daquele governo, depois das primeiras alterações pós-1988, deram outro arranjo à estrutura federativa consolidada no governo Lula, com o avanço da descentralização das políticas públicas e a conexão direta da União com os municípios.

A nova configuração federativa sustentou-se em três pilares básicos: 1) a descentralização das políticas públicas; 2) o aumento da concentração de poder na esfera federal, com o controle sobre as estruturas dos programas de gastos e do modo de os entes subnacionais executarem as próprias políticas; 3) a perda de relevância do papel dos estados na federação brasileira e o avanço dos municípios. Esse modelo não surgiu dos acordos negociados na CF/88. A proposta constitucional defendia a descentralização, com maior participação dos entes subnacionais na receita tributária e autonomia na gestão dos gastos. Todavia, a reforma institucional, ao atribuir ao centro (União) amplo poder jurisdicional e dificultar o veto dos entes subnacionais às normas contrárias a seus interesses, deu condições à esfera federal, aproveitando a crise fiscal e a fragmentação das forças estaduais, de usar o primado da iniciativa legislativa e editar normas em diferentes áreas (tributária, social, político-administrativa, reforma do Estado), a fim de redesenhar a estrutura delineada em 1988 (ABRUCIO, 2005).

Outro ponto importante foi a prerrogativa de financiar os gastos sociais com a criação de contribuições não partilhadas com as outras esferas, o que permitiu ao governo central reverter a queda inicial da receita tributária disponível e manter participação estável no período seguinte, negando outro dos pilares do ideário dos constituintes. Além disso, o programa de ajuste fiscal serviu de mote à adoção de

medidas adicionais contrárias à proposta da CF/88. Algumas medidas legislativas de ordem tributária, a exemplo do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e da Desvinculação de Receitas da União (DRU), levou à retenção de parte das transferências constitucionais dos entes subnacionais e à desvinculação de parcela das receitas direcionadas a gastos específicos, ampliando o controle e o poder de manipulação federal da receita fiscal em detrimento das outras esferas de governo.

Ademais, a expansão da agenda liberal, ao abandonar a questão regional à própria sorte, deixou em aberto a escolha de como atrair novos recursos. A falta de mecanismos institucionais de combate às disparidades e o caráter competitivo do desenvolvimento regional alçaram a guerra fiscal à situação de (quase) única alternativa na disputa por investimentos e aumento da arrecadação por parte dos estados, o que gerou reflexos no potencial do ICMS. A União se valeu do desarranjo federativo e soube atuar no sentido de ampliar o controle sobre a questão fiscal e sobre a definição de encargos e de arranjo das políticas públicas. O poder jurisdicional ofereceu a base necessária para avançar na regulação de atividades editando um conjunto de normas legais responsáveis por elevar a concentração de poder na esfera federal e redesenhar a proposta de federação idealizada em 1988.

A gestão das finanças públicas se constituiu em outra face da centralização do comando. O governo FHC, mais uma vez usando o sucesso do Plano Real e a fragilização dos entes subnacionais, desfrutou de correlação de forças favorável para levar adiante o projeto político liberal e adequar o regime fiscal brasileiro às diretrizes determinadas pela visão macroeconômica ortodoxa e liberal (LOPREATO, 2013, p. 79). A renegociação das dívidas, regulada pela Lei nº 9.496/1997 (BRASIL, 1997), definiu normas consistentes que levaram a União a arbitrar o comportamento das finanças públicas e a impor políticas de ajuste como norma de conduta fiscal dos entes subnacionais. A União abandonou a prática de garantir apoio financeiro sem exigir contrapartidas presentes em renegociações passadas e passou a cobrar a geração de superávits primários no valor necessário à cobertura do montante de juros e amortização, e à redução gradual da relação entre a dívida e a receita fiscal. Isso significou, além do arrocho fiscal para os estados, uma maior dependência em relação à União.

A aceleração das privatizações das empresas e bancos estaduais – estes no bojo do programa federal de reestruturação bancária (PROES) – alteraram duplamente a organização administrativa e o modelo de atuação dos governos estaduais (LOPREATO, 2013, p. 195). A privatização das empresas estatais e,

consequentemente, o fim das articulações entre as unidades federais e as congêneres estaduais, eliminaram um dos tradicionais elos de barganha política em que se envolviam os governadores. Nas relações com o centro, eles negociavam o acesso aos investimentos das estatais federais em troca de apoio às ações do governo e à formação de maioria no Congresso.

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000 (BRASIL, 2000) foi além dos tópicos do programa de renegociação das dívidas e tornou perene a regulação federal. O conjunto de regras consolidou o novo regime fiscal e enquadrou as finanças de estados e municípios à lógica de ajuste traçada no centro. Os memorandos técnicos de entendimento acordados com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) determinaram as metas fiscais de cada período e as normas de gestão orçamentária. Os entes subnacionais, presos à negociação de condições específicas, perderam graus de autonomia na relação com a esfera federal. Os estados, em particular, prisioneiros da crise fiscal, deixaram para trás o período de retomada do poder político conquistado com a volta à democracia. Presos ao comportamento da arrecadação tributária, tiveram limitado o seu campo de atuação.

O medíocre comportamento econômico, o baixo dinamismo do ICMS, a perda de arrecadação por conta da guerra fiscal e as restrições de acesso a crédito, ao lado da obrigação de gerar os superávits primários exigidos no pagamento do serviço da dívida, tornaram as unidades reféns da política de ajuste fiscal e restringiram a expansão dos programas de gastos. Nos anos de crescimento moderado do governo Lula, o aumento da arrecadação deu algum fôlego aos estados, mas sem a alavancagem de recursos de outros tempos atuaram presos aos limites do orçamento fiscal e pouco mudaram o quadro existente.

A configuração do poder central e o redesenho das relações intergovernamentais deram outras feições ao modelo federativo do período militar. A União ampliou o espaço do topo e o relacionamento direto com os estados e municípios. O comando tributário e das normas de conduta fiscal e de gestão das políticas públicas reafirmou a centralização das diretrizes a serem seguidas nas diferentes áreas. A STN tornou-se a interlocutora principal em questões de ordem fiscal, gestora do programa de ajuste e das normas de acesso a crédito. O controle da esfera federal prevaleceu em outros campos, com os ministérios e órgãos federais usando convênios e demais formas de repasses para ditar as regras de gestão local dos programas e de aplicação dos recursos das políticas públicas. O modelo vigente deixou para trás os anos de

apogeu da liderança estadual e transformou-se no que pode ser chamado de um federalismo centralizado, em que prevalece nas diferentes áreas a posição federal de ditar a conduta, e os governos subnacionais de seguirem o movimento.

A situação tornou-se definitiva após as reformas do governo FHC. A perda do controle sobre parcela relevante dos gastos devido à crise fiscal, à venda das estatais e dos bancos estaduais, além das restrições impostas na renegociação da dívida pública, sacramentaram a retração do papel dos estados na federação brasileira. A queda do protagonismo estadual manifestou-se por diferentes canais. Primeiro, a capacidade financeira e o poder de alavancar gastos perderam-se, devido ao medíocre comportamento do ICMS e do FPE, aliado aos custos da guerra fiscal e da dívida pública, comprometendo a capacidade de sustentar níveis adequados de investimentos. Segundo, a falta de fôlego financeiro e de fontes de recursos deixou os governadores sem condições de atenderem às reivindicações e de costurarem alianças com o setor privado, exceto apelando à guerra fiscal, fator de erosão da base fiscal.

Finalmente, fragmentados e sem força de negociar alternativas, os estados perderam poder de interlocução e se tornaram subalternos aos ditames do governo federal. A corrosão do poder estadual consagrou outro modelo federativo. A descentralização das políticas públicas ganhou destaque, ao mesmo tempo que as unidades executoras perderam autonomia e ficaram subordinadas à definição de regras e de formas de aplicação de recursos emanadas do centro. Enfim, a federação brasileira, do ponto de vista das relações intergovernamentais, dificilmente pode ser definida em termos simples, com base na dicotomia “centralizada” *versus* “descentralizada”, por ser um arranjo complexo em que estão presentes essas duas tendências que interagem de formas distintas e produzem resultados variados (TAVARES DE ALMEIDA, 2005).

As medidas da CF/88 e do governo FHC promoveram a última grande mudança da ordem federativa e, desde então, alterações pontuais não delinearão o limiar de outra fase. Os traços gerais se mantiveram e o sistema reproduziu velhas questões, alimentou conflitos, ora abertos, ora latentes, sem força de romper o notório imobilismo e mudar.

A dificuldade de mudar não significa geralmente reconhecer os problemas, mas alcançar o consenso mínimo exigido na adoção de novos caminhos, sobretudo numa sociedade como a brasileira, com ampla diversidade econômica e social, em que a realização de acordos é complexa e esbarra no obstáculo de conciliar os desejos individuais e os coletivos. A paralisia provoca tensões, amenizadas em momentos de

crescimento, como no governo Lula, em que a expansão tributária acomodou interesses e permitiu atender a demandas dos entes subnacionais. O alívio nas contas públicas, ao contornar as restrições fiscais dos primeiros anos pós-renegociação das dívidas, descortinou a possibilidade de avanços. O revigorar de estados e municípios, a ascensão da renda nacional e a queda das disparidades regionais resultantes da expansão econômica facilitaram as negociações e a adequação de prioridades, sem traumas e sem reformas.

Todavia, a crise e a contração da receita tributária desde 2014, acentuada pelo Golpe de 2016 – processo de *impeachment* da Presidenta Dilma – recolocaram em cena as disputas federativas envolvendo a repartição da renda disponível, as disparidades regionais e os problemas fiscais dos entes subnacionais, revelando mais uma vez os entraves em alcançar metas comuns e resolver problemas. A disparidade regional, negligenciada na fase liberal, voltou a chamar a atenção.

A institucionalidade não se adaptou à nova realidade: nos anos de políticas liberais, a questão não se colocou no radar; nos outros anos, não se adotaram medidas efetivas capazes de alterar esse quadro. Não se mexeu no sistema de partilha nem no sistema tributário, o modelo de transferências continuou fortemente atrelado aos fundos constitucionais e a índices praticamente fixos, enquanto a reforma do ICMS, com impacto direto na distribuição regional de renda, não avançou. Os atuais mecanismos de distribuição regional de renda, há muito considerados ineptos em lidar com os desequilíbrios federativos, passaram ao largo das transformações recentes e reclamam alterações urgentes (RESENDE, 2006).

A reforma do arranjo federativo requer mudanças integradas dos sistemas tributário e de partilha. Contudo, a questão não recebeu atenção até o momento e não há sinais de que mecanismos dinâmicos de equalização fiscal, similares aos adotados, por exemplo, na Alemanha e Austrália, tornem-se objeto de discussão e favoreçam a redução dos desequilíbrios de renda pública *per capita*.

A inaptidão do sistema de partilha e a falta de políticas de desenvolvimento regional, associadas à fragmentação estadual, provocam conflitos latentes ou escancarados. O fato de se reconhecer os problemas não foi suficiente para se romper o imobilismo, e as sugestões de reforma tributária, quando ocorreram, não tiveram como ponto de partida a discussão do modelo de federação desejável. As propostas no trato da distribuição horizontal da receita tributária tomaram o *status quo* como dado e visaram causar o menor impacto possível. A defesa da redistribuição, mesmo

considerando o longo prazo, é quase um tabu, aceita só quando se trata de abocanhar parte da receita federal.

Na ausência de espaços de coordenação federativos, as disputas ocorrem, em geral, como reações individuais e desordenadas em que a falta de consenso, graças à fragmentação de interesses, inviabiliza as mudanças (LOPREATO, 2018). O caráter não cooperativo da federação brasileira ajudou a acirrar as desavenças e inibir o consenso. Na falta de um projeto abrangente de federalismo, cada ente cuida de resolver o seu próprio problema.

É em tal cenário bastante complexo que o Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste surge. Fruto de diversas discussões entre os governadores da região, tendo como principal reunião norteadora o Fórum dos Governadores, seu desafio principal é achar uma alternativa e como resolver o problema das demandas crescentes dos seus estados diante de um quadro político, econômico e social cada vez mais complicado, gerando uma situação de recursos cada vez mais escassos.

Desse modo, a alternativa encontrada foi a constituição de um Consórcio Público que produzisse em conjunto soluções técnicas e políticas para atenuar a lacuna deixada pela União. Em todas as resoluções do CDN, está registrado o objetivo de constituir uma ferramenta de gestão técnico-política para a promoção de políticas públicas de forma cooperada entre os entes consorciados. Significa que o ambiente a ser praticado é de cooperação, de união para um propósito, ao contrário da competição. Trata-se de cooperar no sentido de "fortalecer as capacidades dos estados, com fusão de recursos e desenvolvimento de sinergias" (Resolução CDN nº 12, de 7/12/2020) (CDN, 2020d).

A cooperação entre os consorciados, que teve como embrião um espaço dos governadores do Nordeste, em que debatiam interesses comuns no planejamento de ações em torno de um pacto de governança objetivando o desenvolvimento da região, produziu um arranjo institucional. Tal foi resultado do processo crescente de aprimoramento das práticas cujas deliberações prioritárias fossem de consenso e de respeito à autonomia federativa e alternativa para a grande demanda da região, ou seja, a articulação em torno de uma gestão técnico-política cooperada.

3 O ESTADO COMO INDUTOR DA SUPERAÇÃO DAS INIQUIDADES SOCIOECONÔMICAS REGIONAIS

Segundo Bresser Pereira (1998), entre os anos de 1930 e 1960, o Estado foi o principal fator de desenvolvimento das economias mundiais. Porém, a partir da década de 1970, o modelo de Estado interventor entrou numa grave crise, passando a ser responsabilizado pela redução das taxas de crescimento, da elevação das taxas de desemprego e do aumento dos índices de inflação. Independentemente da validade ou não dessas afirmações, houve profundas transformações do capitalismo no final do século XX, cujas principais marcas se deram “em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado” (HARVEY, 1994, p. 117). Esse processo se deu na internacionalização do mundo e, no caso do Brasil, na reforma ou na reconstrução do Estado apontadas por Bresser Pereira (1997) “como a grande tarefa da década de 1990”.

As condições internas da conjuntura socioeconômica brasileira, tais como o fim da escravidão e a descentralização das decisões pelo advento da República, somadas às condições e conjunturas externas – principalmente pelo movimento cíclico da renda nos grandes países importadores –, marcaram épocas de crise da cafeicultura brasileira no final do século XIX. Para o caso dos estados economicamente mais avançados, essa desestruturação econômica cafeeira forçou um inicial processo de industrialização e/ou de tentativas da colocação de elementos econômicos alternativos. Isso ocorreu porque, nesses casos, foram os excedentes obtidos na exportação do café que permitiram o acúmulo do capital necessário para a implantação das primeiras indústrias ou para a prospecção de outras atividades dinâmicas, como as ferrovias ou pequenas metalúrgicas. Tais elementos, porém, não afastaram desses estados a situação de economias vulneráveis, dadas as características dessa agricultura e pelo fato de seus preços serem cotados internacionalmente, ficando o país exportador sujeito às vicissitudes do mercado externo.

A industrialização ou a busca de outras atividades dinâmicas seria, nesse caso, um processo de substituição e vazamento dos excedentes produzidos na atividade primário-exportadora para outras atividades capitalistas. Há também um consenso de que o Estado teve papel fundamental nesse processo. Embora tenha tomado e desempenhado papéis distintos em diferentes épocas no que diz respeito à

industrialização e dinamização das atividades econômicas, é marcante que no caso da economia brasileira o avanço e as trajetórias tomadas pela indústria se confundam com a trajetória e a mudança institucional no governo no que se refere à sua concepção e formas de atuação.

A presença do governo central no impulso inicial do processo de industrialização e dinamização econômica brasileira é, entretanto, mais uma consequência do que uma ação deliberada. O pensamento de autores como Celso Furtado concebe o processo embrionário da indústria brasileira como um deslocamento do centro dinâmico da economia do café para atividades industriais, dadas as crises que a primeira vinha enfrentando. A desvalorização da moeda interna promovida pelo governo com o intuito de preservar a renda em moeda nacional dos produtores de café, dada a sua queda em termos de moeda estrangeira, teria provocado um encarecimento dos produtos importados, criando alguma potencialidade para o mercado e indústria interna (FURTADO, 1987). Por conta disso, teria surgido no Brasil a pequena indústria substituidora de importações, ainda que por consequência de ações do governo. Outra ação do governo que teria consequências sobre o processo inicial de industrialização seria o estabelecimento de tarifas à importação de mercadorias estrangeiras.

Contudo, não existe um pensamento único a respeito da consequência do estabelecimento dessas tarifas sobre a indústria. Furtado (1987) acredita que a formação ou o retardo da industrialização no Brasil não podem ser atribuídos ao estabelecimento de tarifas sobre os produtos importados. Em outra visão, uma tarifa baixa de importação teria sido impeditiva à indústria brasileira e, enquanto perdurou, foi impeditiva à dinamização econômica brasileira. A elevação das tarifas teria impulsionado a economia brasileira e incentivado o seu dinamismo. Porém, foi a partir das primeiras décadas do século XX que, no caso brasileiro, a interferência do Estado no processo desenvolvimentista ganhou novos contornos.

Pode-se dizer que o Estado passou a ser o principal elemento que cria e recria as condições políticas, organizacionais e econômicas voltadas para a produção e reprodução do processo capitalista de acumulação. A partir daí, é mais clara a sua atuação como organizador dos interesses de frações divergentes dos vários setores, estabelecendo mecanismos de seleção de interesses e de criação de condições favoráveis ao crescimento daqueles selecionados. Esse é o traço marcante que vai dominar a atuação econômica do Estado no entre-guerras e na operacionalização dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II.

Apesar de todas as investidas com o propósito de fragilizá-lo ou de torná-lo mínimo, fazendo uso aqui da linguagem econômica, o Estado, especialmente em se tratando da realidade brasileira, ainda representa o principal propulsor de desenvolvimento econômico e social, constituindo, além disso, a forma mais legítima de autoridade política.

É consenso da grande maioria dos teóricos do desenvolvimento econômico que é papel do Estado ser o indutor do desenvolvimento, e essa indução gera um efeito multiplicador bastante positivo para toda a sociedade, tanto do ponto de vista da geração de benefícios para a sociedade, por meio da execução direta de investimentos, quanto pela atração de investimentos internos e externos.

Celso Furtado percebeu que o planejamento é uma técnica social que permite disciplinar a ação e introduzir racionalidade na coisa pública, elevando o nível de eficácia das decisões que comandam o destino das nações. Além disso, o economista percebeu que o planejamento não decorre apenas de uma boa estratégia, como ensinavam os princípios de administração, devendo, outrossim, ancorar-se num sistema de valores para ser democrático. A partir desse momento, cristalizou-se no pensamento furtadiano a noção de planejamento como técnica social que “busca eliminar o perigo de dominação minoritária e, portanto, é a solução para se conseguir o florescimento de uma cultura verdadeiramente democrática” (FURTADO, 2014, p. 215).

E no caso da indução de desenvolvimento e equidades regionais especificamente do Nordeste, essa tese é mais que ratificada, haja vista a quase persistente desigualdade regional, que é peculiar no Brasil. Por esse motivo, torna-se fundamental o papel do Estado na região, o que na atual conjuntura é insuficiente. Portanto, existe a necessidade de o Estado ser o elemento impulsionador das atividades econômicas com os consequentes resultados sociais. Nessa perspectiva, as políticas públicas, iniciativas e arranjos institucionais, como é o Consórcio Nordeste, são de suma importância para atender às imediatas demandas sociais e econômicas da região Nordeste. Para além disso, transforma-se numa ferramenta importantíssima também para impulsionar o desenvolvimento regional, sendo o benefício social líquido do CDN bastante significativo.

Um exemplo de que o Estado pode interferir diretamente numa região e impactar seu desenvolvimento é o instrumento da política fiscal. Se observarmos o cenário fiscal brasileiro atual, verificamos que é marcante a reconcentração de receitas no âmbito federal, seja pela criação de tributos na forma de contribuições que não são compartilhadas, seja por políticas de renúncia fiscal sobre os impostos

compartilhados. Ademais, cresceu a dependência dos municípios em relação às transferências federais, e os estados viram diminuir sua importância relativa em meio à guerra fiscal e ao crescente endividamento. A repartição da receita tributária entre os entes federados é tema tão importante, que o debate, por vezes, chega a se confundir com o próprio pacto federativo.

Para se ter uma ideia do tamanho da disparidade, o Tribunal de Contas da União, nos autos do Processo TC nº 020.911/2013-0, no qual avaliava o impacto da renúncia tributária de Imposto sobre Produtos Industrializados e de Imposto de Renda nos exercícios de 2008 a 2012, apontou em seu relatório que:

[...] estados e municípios arcaram com 58% da desoneração do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) promovida pelo governo federal. Com isso, deixaram de receber R\$ 190,11 bilhões em repasses nos fundos de participação.

O Nordeste foi a região que mais deixou de receber recursos, R\$ 68,2 bilhões no período, o que corresponde a 35,9% do que não foi redistribuído pela União. Segundo o estudo, o Sudeste, apesar de também ter deixado de receber R\$ 54,5 bilhões, foi beneficiado pelas vantagens que obteve do aumento da produção, venda e empregos [...] (BRASIL, 2013, p. 15).

O Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) são tributos compartilhados entre União, estados, municípios e Distrito Federal, e a União entrega parte dessa arrecadação aos entes federados, conforme preceitua o art. 159 da Constituição Federal de 1988.

O início do acompanhamento foi baseado em evidências de que a atuação governamental, por meio da desoneração do IR e do IPI, afeta diretamente a repartição de receitas garantida constitucionalmente aos estados e municípios. Trata-se de receitas para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO), bem como relativamente ao cálculo dos mínimos constitucionais da Educação e da Saúde.

Observa-se que somente com essa política de desoneração imposta pela União os prejuízos para os estados e municípios são devastadores do ponto de vista fiscal. Isso notadamente descaracteriza o equilíbrio entre os entes, tornando enfraquecidos estados e municípios, e prejudicando diretamente as políticas públicas, enquanto inviabilizam o financiamento.

A região Nordeste é a maior prejudicada com essa política de desoneração, ao passo que a região Sudeste é a mais favorecida. Tal constatação, para além da análise específica dos prejuízos de uma política tributária, reforça a desigualdade regional existente no Brasil, o que provoca resultados devastadores para a sociedade.

Os dados apresentados no relatório do TCU corroboram essa afirmação, conforme o excerto a seguir:

2.1.8.16 A equipe identificou que o Nordeste é a região com o maior impacto negativo originado da redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação em decorrência da desoneração do IR e IPI, uma vez que poderia ter recebido R\$ 68,2 bilhões, conforme visualizado na tabela abaixo [...]

2.1.8.17 Há de se destacar que, no tocante à desoneração tributária referente aos impostos federais, a região Sudeste é a maior beneficiada, conforme conclusão constante no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, exercício 2012, quando da análise das desonerações tributárias concedidas pela União:

(...) quanto à regionalização das renúncias de receitas federais no exercício, dados obtidos revelam que a distribuição seguiu o mesmo padrão de 2011.

(...) verifica-se maior participação da região Sudeste, com 46,24% do total das renúncias em 2012, enquanto a região Centro-Oeste recebeu a menor participação no total dos benefícios, com 7,44 % (BRASIL, 2013, p. 22).

Cabe destacar que a desoneração do IR e do IPI, além de beneficiar a região Sudeste, maior recebedora dos benefícios tributários, prejudica a região Nordeste. Isso ocorre porque, com a desoneração dos impostos em referência, identifica-se uma diminuição direta dos valores a serem repassados aos entes subnacionais por meio dos fundos constitucionais e de participação, uma vez que esses impostos são compartilhados.

Tabela 1 – Estimativa dos valores não distribuídos em decorrência das desonerações do IPI e do IR - 2008 a 2012

Região	FPM	FPE	IPI-Exp	Fundeb	FCO/FNE/FNO	Total	não distribuído
Nordeste	21.978.879.037	29.576.720.516	2.402.886.664	9.352.545.747	5.900.187.178	68.213.729.128	5,9
Sudeste	19.135.539.502	4.780.987.228	14.287.832.551	15.392.154.159		54.491.296.686	8,7
Sul	10.755.883.887	3.675.947.727	6.850.200.885	5.055.391.722		27.160.895.432	4,3
Norte	5.341.583.679	14.303.495.987	1.755.449.512	3.519.729.434	1.966.729.059	26.720.518.572	4,1
Centro-Oeste	4.411.058.603	4.042.414.909	1.022.740.151	2.210.046.142	1.966.729.059	13.528.945.638	7,1
Total	61.622.944.708	56.379.566.367	26.319.109.762	35.529.867.204	9.833.645.297	190.115.385.456	100

Fonte: BRASIL (2013, p. 22).

Por fim, depreende-se que o desenvolvimento econômico e social sofre relação direta da ação do Estado, de como o governo e a sua política implementada interferem na vida das pessoas, e como podem ocorrer ou não as transformações nos estados e regiões. Portanto, as decisões políticas de governo são determinantes para a indução do desenvolvimento e a redução das iniquidades.

4 METODOLOGIA

O método que norteou este trabalho partiu da compreensão dos problemas e suas interpretações observando a realidade concreta, uma realidade que é atravessada por contradições e cujas transformações são verificadas pelos movimentos que se realizam de forma prática.

Este estudo, por se debruçar sobre um objeto complexo, tomou como referências as abordagens qualitativas e de análise de dados quantitativos dos sistemas de informações do CDN, e a organização da metodologia foi feita por objetivos e em etapas, descritas a seguir.

4.1 ANÁLISE DOCUMENTAL

O levantamento e a análise documental compreenderam a legislação relativa ao arcabouço legal do Consórcio Público, Diretrizes e Resoluções, tanto no âmbito dos governadores quanto das equipes técnicas, além da análise da situação orçamentária dos estados e decisões tomadas pelo CDN.

Para o atendimento dos objetivos específicos, foram analisados instrumentos legais, documentos técnicos e outros referentes à instituição de políticas públicas de saúde e alimentação, tais como leis e decretos publicados no período de estudo, resoluções e normas instituidoras do CDN estabelecidas pelos estados da Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte, pelo CC, Câmara do PAS ou pelo CDN.

Além disso, também foram analisados documentos referentes às estruturas intermediárias de coordenação e articulação entre os estados membros, bem como à estruturação de processos de construção e tomada de decisão do Consórcio no âmbito do Comitê Científico e do Programa de Alimentação Saudável.

Para dar conta do segundo objetivo específico desta pesquisa, foi realizado o mapeamento dos instrumentos de gestão e métodos de trabalho criados por meio das Câmaras Temáticas do CDN, especificamente as que tratam do CC e do PAS.

A seguir, lista-se o conjunto de documentos por tipos:

- a) instrumentos de criação do CC e do PAS;
- b) boletins elaborados pelo CC e as resoluções do PAS;
- c) normas emitidas pela Câmara do PAS e pelo CC;

- d) contratos de gestão;
- e) *site* do Consórcio, do Comitê Científico e dos estados;
- f) publicações em diário oficial;
- g) relatórios produzidos pelo CC, PAS e pelo próprio CDN;
- h) atas de reuniões.

4.2 ENTREVISTAS

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o governador do estado do Piauí e lideranças importantes que idealizaram o Fórum dos Governadores e a estruturação do CDN, para a obtenção de informações de caráter qualitativo (opinião sobre a influência de políticas de saúde que favoreçam os estados) e levantamento de dados de caráter quantitativo (busca de informações sobre investimentos na área). Além disso, também foram feitas análises de entrevistas a veículos da imprensa escrita e falada dos governadores do Rio grande do Norte e Bahia.

O objetivo das entrevistas com os atores citados foi obter informações estratégicas e políticas sobre as decisões do CDN.

Foram também feitas entrevistas com o corpo técnico, representado pelo Secretário Executivo do Consórcio e os coordenadores setoriais dos eixos a serem trabalhados (CC e PAS). Nesse nível, o foco foi a obtenção das informações operacionais, ou seja, sobre as ações realizadas para atender à decisão de se instituir e fazer o Consórcio existir e funcionar.

Foram realizadas entrevistas com as principais lideranças de movimentos sociais (demandantes das políticas) que atuam organizadamente por melhores condições de vida, que serviram de orientação e captação do ponto de vista das lideranças que cobram uma melhor atuação do Estado. Com esse grupo de depoentes, verificamos se efetivamente participaram da formulação e execução das ações definidas e se sentem representados no âmbito do CDN.

O *corpus* foi analisado de forma a apreender o discurso dos atores entrevistados, como bem pontua Bardin: "o discurso produzido pela fala sempre terá relação com o contexto sócio-histórico" (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 25).

4.3 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

O funcionamento do CDN, dos comitês e câmaras passa por reuniões, dinâmicas do processo de trabalho interno e externo, relações políticas e institucionais. Tal dinâmica também revela o discurso dos gestores e até da instituição.

Para apreender esse funcionamento, foi feito um acompanhamento das reuniões dos grupos de trabalho permanentes e alguns temporários, e dos comitês temáticos do PAS e do CC, com o objetivo de verificar a atuação sua grupos e contribuição para a construção e a implementação de políticas públicas de saúde.

Nesse quesito, a pretensão foi verificar, a partir da observação, se os instrumentos criados realmente são eficazes. E a conclusão foi tirada a partir da percepção de como as decisões são criadas e tomadas pelos gestores.

Por meio da análise das informações obtidas, foi possível identificar a sequência de etapas tanto da construção do CDN como da sua implementação prática. Com isso, foi efetuada a análise da eficácia do instrumento que é o Consórcio, a fim de se concluir se houve vantagens da implementação desse instrumento para os estados objetos da pesquisa.

4.4 ANÁLISE INTEGRADA DOS DADOS

Os dados foram analisados em conjunto, de forma a checar as hipóteses da pesquisa, observando a importância de cada etapa da metodologia. A análise teórica e documental ocupou um espaço maior, notadamente devido à característica da pesquisa. Outra parte muito importante foi a empírica, especificamente as entrevistas, e não menos relevante, a observação participante.

Convém destacar que a metodologia esteve intimamente ligada aos objetivos específicos e às técnicas da observação participante e das entrevistas, assim como todos os instrumentos descritos anteriormente.

4.5 INSTÂNCIAS E PERÍODO DOS ESTUDOS

Os entes federados Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte foram escolhidos devido a diferentes razões. A Bahia, por ser o maior estado nordestino e ter uma população de mais de 15 milhões de habitantes. O Piauí, por ser um dos estados

nordestinos que mais necessitam de políticas públicas e por ter como presidente do Consórcio durante o período desta pesquisa o ex-governador daquele estado Wellington Dias.¹ O Rio Grande do Norte, por ser estado integrante do Consórcio que tem como governadora e atual coordenadora da Câmara Temática da Agricultura Familiar, Fátima Bezerra, que estruturou e monitora o Programa de Alimentação Saudável, sendo a única mulher governadora de estado no Brasil durante o período de realização deste estudo, de 2019 a 2021.

¹ O atual presidente do Consórcio Nordeste é o governador de Pernambuco, Paulo Câmara.

5 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE

A dimensão e peculiaridade da região Nordeste demanda uma atenção maior dos formuladores de políticas públicas, principalmente dos detentores de mandatos responsáveis pela definição da agenda de Governo. É notório que o Brasil tem uma grande desigualdade social, econômica e regional, e que as regiões Norte e Nordeste são as que estão em condições mais desvantajosas, necessitando, portanto, de uma maior atenção do poder público. É uma situação que tem se agravado devido às características históricas das regiões e às suas peculiaridades, grandes dimensões e quantitativo populacional, segundo o Anuário Estatístico do Brasil - IBGE 2021 (IBGE, 2022). A região Nordeste conta com uma extensão territorial de 1,5 milhão de km², a terceira maior do país, tem 53,08 milhões de habitantes, o equivalente a 27,2% da população do Brasil, sendo a segunda mais habitada.

A história da formação econômica do Brasil deixa evidente que, apesar de inúmeras iniciativas visando à industrialização da região e promoção do seu desenvolvimento, estas foram ações ineficazes. As regiões Norte e Nordeste têm os piores indicadores econômicos do país, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (IBGE, 2019a). A região Nordeste tem as duas áreas metropolitanas do país com as maiores taxas de desemprego. De acordo com dados também da PNAD/2019, a Região Metropolitana do Recife e a Região Metropolitana de Salvador são as que oscilam entre as piores regiões metropolitanas pesquisadas, com taxas de desocupação que variam entre 17,3% e 17,6%.

A permanência da desigualdade é secular e guarda uma particularidade: a Região Nordeste - RNE é a periferia da periferia mundial, tendo em vista que o Brasil é um país subdesenvolvido, e ela é a região subdesenvolvida dentro do Brasil. Trata-se da “complexidade das inter-relações das localidades”, expressão que Celso Furtado imortalizou:

A complexidade das inter-relações existentes dentro de uma determinada localidade e sua relação com as diferentes localidades que a circundam, verifica-se que o processo de desenvolvimento não ocorre igual e simultaneamente em toda a parte. Pelo contrário, trata-se de um processo irregular e que, uma vez iniciado em determinados pontos, possui a característica de fortalecer essas áreas/regiões em detrimento de outras (FURTADO, 2001).

A estrutura de formação econômica e social do Brasil não beneficiou a RNE, e a atual conjuntura também segue na mesma direção: deixar em segundo plano as prioridades dos estados da federação que fazem parte das Regiões Norte e Nordeste.

Na fase da implantação e consolidação da indústria pesada a partir da segunda metade dos anos 1950, a produção industrial do Sudeste adentrou cada vez mais o mercado nordestino, de modo que, de região de maior sucesso econômico do território colonial em sua fase inicial, o Nordeste “transformou-se em um espaço periférico no interior da economia nacional” (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 46).

Emerge, então, a “questão nordestina” em meados do século XX, e na tentativa de sanar os problemas crônicos, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que trouxe propostas de políticas com grandes eixos de atuação que enfatizavam, entre outras coisas, a importância da industrialização para a superação do subdesenvolvimento na região. A partir de tais investimentos, é possível enfatizar que o Nordeste conseguiu alcançar um ritmo de crescimento maior, permitindo mudanças importantes na sua base produtiva e o estabelecimento de vínculos mais estreitos com a economia nacional.

Todavia, um dos principais fatores da intervenção planejada do Estado através da criação da SUDENE, ou seja, a reversão do quadro social negativo da região, mostrou-se modesta, dada a manutenção de “altos índices de mortalidade infantil, analfabetismo, pobreza e concentração de renda, bem como uma baixa esperança de vida” (CARVALHO, 2001, p. 132).

Além do cenário estrutural de subdesenvolvimento que a região atravessa há décadas, a partir de 2016 outro complicador atingiu a RNE: a crise política brasileira, fruto do golpe civil que retirou o mandato legítimo da Presidenta Dilma. O quadro foi agravado a partir de 2019, uma vez adotada uma política econômica ainda mais neoliberal, com severas retaliações políticas para os adversários do atual governo, o que foi registrado no Relatório de Atividades dos três anos do Consórcio Nordeste, de 2019:

O cenário político brasileiro, em 2019, exigia mobilizações diversas para a consolidação das forças democráticas. Os governadores e a governadora dos estados do Nordeste precisavam de um espaço de intersecção para promover o empoderamento das instâncias de governança e planejamento regional a fim de potencializar as sinergias existentes entre os governos estaduais do Nordeste (CDN, 2020a).

Desde então, o Nordeste sofreu perdas no que diz respeito ao recebimento dos investimentos diretos da União, que não fossem as despesas constitucionais obrigatórias.

O financiamento das políticas públicas, que já era insuficiente, reduziu-se mais ainda resultado da visão ortodoxa e neoliberal do Governo Temer. Nesse bojo, ocorreu a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016), conhecida como a Emenda do Teto dos Gastos Públicos. A EC 95 modificou a Constituição no que diz

respeito às despesas públicas e teve o objetivo de frear a trajetória de crescimento dos gastos públicos e tentar equilibrar as contas. A ideia foi fixar um limite para as despesas por até vinte anos, prazo que poderia ser revisado depois dos primeiros dez anos. De forma prática, os reajustes das despesas discricionárias da União, incluindo os investimentos, só poderão ser feitos tomando por base o gasto realizado no ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Na prática, em termos reais, na comparação com o que o dinheiro é capaz de comprar em dado momento, os gastos públicos em geral foram congelados, e os investimentos em particular, dado o progressivo aumento dos gastos obrigatórios, passou a cair.

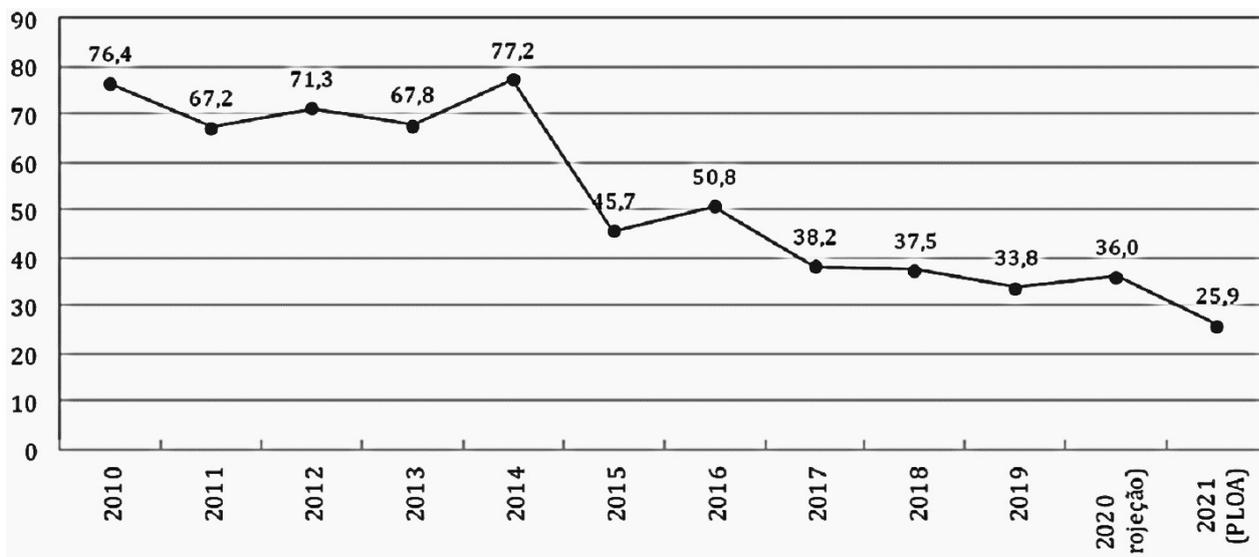
Entrou em vigor a partir de 2017 a regra estabelecendo que o orçamento disponível para os anos subsequentes será o mesmo do ano anterior, acrescido da inflação daquele ano, medida válida para os Poderes, Executivo Legislativo e Judiciário.

O teto de gastos passou a ser um limitador mais rígido ainda, para o crescimento da economia em 2021. E tornou-se a principal restrição fiscal da União e o rompimento do teto de gastos somente não aconteceu em razão de manobras legislativas. O Instituto Fiscal Independente (IFI), do Senado Federal, já tinha feito uma previsão nesse sentido:

[...] em termos gerais, a projeção do IFI para a despesa obrigatória é superior à do governo, o que reduz, no nosso cenário, o espaço para realização das despesas com custeio administrativo e investimentos entre outras necessárias ao funcionamento da máquina. Gastos primários que vierem a ser acrescidos ao Orçamento de 2021 tenderiam a inviabilizar a observância dos limites (IFI, 2020, p. 36).

Um dos efeitos diretos da EC 95, foi a queda no volume de investimentos, como evidencia o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2021. Foram previstos R\$ 25,9 bilhões para investimentos, menor que os gastos em 2007 que totalizaram R\$ 43,5 bilhões, (a preços de julho de 2020), primeiro ano da série histórica do Tesouro Nacional. O gráfico abaixo traz a trajetória dos gastos com investimentos desde 2010, onde observa-se que a partir de 2017, os valores começam a cair, justamente o ano que iniciou a vigência do teto de gastos.

Gráfico 1 – Gastos com investimentos (R\$ bilhões, preços em agosto de 2020)



Fonte: IFI (2020).

Portanto, não obstante a importância de se manter o equilíbrio fiscal, fica evidente pelo gráfico acima que a queda do investimento público federal reflete a necessidade de conter as despesas discricionárias para se cumprir metas fiscais e, em 2020 e 2021, o teto dos gastos.

É nesse sentido que o Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste - CDN se insere numa realidade brasileira com problemas estruturais, considerando-se os derivados das distorções da Constituição Federal de 1988, além da questão conjuntural refletida em mais uma crise econômica e política no país. A cooperação entre os estados tornou-se a força motriz do Consórcio, alicerçado em outras bases e diferentemente de períodos anteriores, quando a competição predatória era a regra entre os estados do Nordeste, materializada na “guerra fiscal” do início dos anos 2000, por exemplo. Portanto, a lógica agora é que juntos são mais fortes, pois a teoria do “ganha-ganha” foi a base idealizadora do Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste. O Governador do Maranhão definiu muito bem o caráter cooperativo do CDN, ao afirmar que a “cooperação redimensiona o potencial de cada envolvido, permitindo um colegiado mais forte e preparado para as demandas da gestão pública” (CDN, 2020a). O CDN é uma estrutura de governança colegiada, formatada para a construção de consensos em torno da atuação conjunta voltada para a superação das necessidades dos estados da região Nordeste.

Foi em razão dessa realidade que surgiu o Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste em 2019, para ser o instrumento jurídico, político e econômico de integração

de um território de desenvolvimento sustentável e solidário em tempos de grandes desafios, uma alternativa e “ferramenta” de governança e governabilidade visando atender às necessidades dos entes federados participantes. O CDN definiu como missão uma atuação de forma articulada e pactuada para a implementação de políticas públicas, a fim de alavancar projetos de forma integrada e atrair investimentos, ferramenta de gestão posta à disposição dos seus entes consorciados e de atuação articuladora de pactos de governança. Caracteriza-se como uma nova institucionalidade regional, pois não há precedentes de uma instituição com tais atributos cuja discussão cooperada seja a marca principal.

O CDN, tem um rol grande de possibilidades, ancoradas fundamentalmente na promoção da integração regional, com articulação e implementação de políticas públicas integradas. Partindo desse pressuposto de integração, propõe as ações descritas a seguir:

Quadro 1 - Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste

Promover a integração regional
Articular e implementar políticas públicas integradas
Ampliar e modernizar a infraestrutura de exploração dos recursos naturais da região
Atrair investimentos internos e externos para a região Nordeste
Modernizar a gestão dos estados membros e buscar parcerias com o setor privado
Realizar compras compartilhadas
Promover o desenvolvimento sustentável, respeitando o meio ambiente e a democracia
Fortalecer a participação de micro e pequenas empresas na economia regional
Gerar o bem-estar social na região

Fonte: CDN (2019a).

O marco legal que permitiu a criação do CDN foi a Lei Federal 11.107/2005 (BRASIL, 2005), que autorizou os Consórcios Públicos e foi regulamentada pelo Decreto 6.017/2007 (BRASIL, 2007), que estabelece as normas de funcionamento, além da Lei Federal 13.821/2019 (BRASIL, 2019), acrescentando o parágrafo único ao artigo 14 da lei de criação, com a seguinte redação:

Art. 14. [...]

[...]

Para a celebração dos convênios de que trata o caput deste artigo, as exigências legais de regularidade aplicar-se-ão ao próprio consórcio público envolvido, e não aos entes federativos nele consorciados (BRASIL, 2019).

No que diz respeito à ferramenta de gestão, ao longo da sua existência o CDN desenvolveu alguns instrumentos e estabeleceu várias possibilidades de ação. Quanto a estas, é importante destacar que o Estatuto do Consórcio Nordeste, assinado pelo então Presidente em 11/7/2019, definiu as seguintes:

[...] realizar estudos técnicos e pesquisas, elaborar e monitorar planos, projetos e programas, inclusive para obtenção de recursos estaduais ou federais;

Prestar serviços por meio de contrato de programa;

Assessorar e prestar assessoria técnica aos Estados Consorciados;

Capacitar cidadãos e lideranças dos Estados Consorciados, servidores do Consórcio ou dos entes federados integrantes do Consórcio;

Promover campanhas educativas e mobilizar a sociedade civil para a gestão participativa;

Formular, implantar, operar e manter sistemas de informações articulados com os sistemas estadual e nacional correspondentes; e

Prestar apoio financeiro e/ou operacional para o funcionamento de fundos e conselhos; [...] (CDN, 2019a).

Todas essas iniciativas, na verdade, são ferramentas para concretizar a missão pactuada entre os governadores e são responsáveis pela materialização do propósito do CDN, o de promover o desenvolvimento sustentável e saudável da região, e estão descritas no Estatuto do Consórcio:

Ganhos de escala na contratação de serviços e bens e nas ações em geral realizadas em conjunto pelos estes consorciados;

Acesso às informações e ao know-how entre os Estados, propiciando troca de experiência mais efetiva, aprendizado em ciclo mais curto e o compartilhamento de boas práticas;

Melhor compreensão e encaminhamento das necessidades e agendas políticas regionais;

Fortalecimento das capacidades dos entes consorciados com a fusão de recursos e desenvolvimento de sinergias;

Estabelecimento de ente capaz de figurar como catalisador para o estabelecimento de parcerias;

Ampliação de redes colaborativas entre os Estados;

Promover inovação a partir da ligação de setores com uma maior coordenação e coerência;

Promover respostas mais amplamente aceitas a complexos desafios do setor público; (CDN, 2019a).

5.1 ESTRUTURA DE GESTÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE

O Consórcio Nordeste tem estrutura de governança colegiada, moldada para a construção de consensos em torno da atuação conjunta voltada à superação das necessidades dos estados da região, com paridade de representação e adoção de mecanismos de construção de decisões que priorizam o consenso e respeitam a autonomia federativa e as especificidades de cada ente consorciado.

Sua composição é a seguinte: Assembleia Geral, Presidência, Conselho de Administração, Secretaria Executiva, Assessoria Jurídica, cinco Subsecretarias e uma Diretoria Administrativa Financeira.

No âmbito da gestão pública, a governança pode ser vista como um conjunto de ações que definem as responsabilidades e ajudam a desenhar os processos para tomadas de decisão. Ela consiste em exercer autoridade e governar, sendo necessário um ambiente organizado e bem estruturado. A governança do CDN é descrita nos termos do seguinte organograma:

Quadro 2 – Organograma do Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste



A Assembleia Geral é o órgão colegiado deliberativo do CDN, composta por representantes de todos os entes consorciados. Cabe a esse órgão elaborar os estatutos do Consórcio e aprovar as suas alterações; eleger ou destituir o Presidente do Consórcio ou membro do Conselho de Administração; aprovar o orçamento anual e plurianual de investimentos, bem como o programa anual de trabalho e os regulamentos; formular as políticas mais gerais propostas pela instituição e tomar as decisões mais estratégicas.

O Conselho de Administração é uma instância deliberativa criada pela Assembleia Geral, que lhe delega competências. É órgão colegiado composto por Secretário Executivo, que o preside e por dois representantes indicados pelos estados consorciados e eleitos pela Assembleia Geral.

A Secretaria Executiva tem uma função organizacional importante, pois assessora diretamente o Presidente do Consórcio e coordena as atividades desenvolvidas, tendo como instrumentos de gestão as câmaras temáticas com unidades administrativas integrantes da estrutura organizacional. É o órgão responsável por planejar, executar, controlar e fiscalizar o desenvolvimento das atividades consorciadas. Trata de estabelecer, orientar e supervisionar todos os procedimentos técnicos, administrativos e operacionais no âmbito do Consórcio, fornecendo e ofertando os subsídios para suas deliberações e ações, além de monitorar e avaliar a execução de suas atividades.

A Assessoria Jurídica é competente para realizar a representação judicial e o assessoramento jurídico. Conta com um Fórum dos Procuradores-Gerais do Nordeste e funciona como órgão jurídico consultivo mediante provocação da Procuradoria-Geral do estado líder, representada pela unidade federativa do(a) governador(a) que esteja exercendo o mandato de Presidente.

A estrutura do CDN favorece uma atuação baseada na colaboração entre os entes consorciados, materializada em políticas públicas regionais para promover compras públicas comuns e conjuntas, buscando investimentos para projetos integradores, compartilhamento de projetos em diversas áreas, com destaque para o desenvolvimento regional, a articulação com universidades e organismos multilaterais de investimentos nacionais e estrangeiros.

A organização administrativa reflete as ações e decisões colegiadas, observando-se nessa estrutura a presença da nova cultura de gestão dos consórcios públicos, até no quesito da assessoria jurídica que delibera por meio do citado Fórum. A composição da Assembleia Geral também retrata essa forma inovadora de gerir um

Consórcio Público, deixando claro que se trata de um espaço decisório cooperado, tendo como objeto principal atingir o bem comum.

Portanto, é cristalino que desde a sua criação, o CDN foi organizado com uma estrutura de governança colegiada, moldada para a construção de consensos em torno da atuação conjunta, voltada à superação das necessidades dos estados da região, com paridade de representação e adoção de mecanismos de construção de decisões, priorizando o consenso e respeitando a autonomia federativa e as especificidades de cada ente consorciado.

5.2 OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE

Segundo definição teórica clássica, instrumento governamental é um método no qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público.

A história da administração pública está repleta de reformas buscando instrumentos para melhorar a gestão governamental e a implementação de suas políticas. O Estado passa por contínuas mudanças, sempre tentando melhorar a forma de lidar com problemas públicos, além das adequações necessárias decorrentes de sua evolução. Por trás das reformas, há conjuntos de teorias sobre a estruturação do governo. Ao longo da história, há transformações não somente em abrangência e escala da ação governamental como também na forma de ação do governo, além das mudanças na sociedade como um todo.

Vimos, por exemplo, a passagem de um modelo de Estado predominantemente hierárquico para um que funciona também em rede; quando antes se via uma dicotomia entre o público e o privado, hoje se vê parceria entre ambos. Ações públicas eram predominantemente implementadas por comando e controle, mas hoje negociação, convencimento e persuasão são quase imprescindíveis ao sucesso (HOOD, 1986; HOWLETT, 2005; KETTL, 1993; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; SALAMON, 2002).

Alguns observadores apontam para a necessidade de novas abordagens nos estudos sobre políticas públicas congruentes com essas mudanças de governança experimentadas nas últimas décadas, sendo uma delas a substituição ou complementação de estudos sobre políticas e programas públicos como um todo para o estudo dos diferentes instrumentos para a sua realização. A ideia subjacente é que qualquer política pública é composta de uma série de meios pelos quais o Estado age,

exerce seu poder ou o limita, tais como o uso de regulação, subsídios, campanhas de informação para influenciar o comportamento dos cidadãos e alcançar os objetivos da política pública, resolvendo os problemas sociais identificados e proporcionando ao cidadão os bens e serviços adequados (HOOD, 1986; SALAMON, 2002).

Atualmente, na administração pública brasileira coexistem instrumentos tradicionais, como implementação por gestão direta e por uso de incentivos econômicos; instrumentos com esforços para ampliar a participação popular; iniciativas para implementar políticas por gestão indireta, mediante convênios e contratos (COSTIN, 2005; SOUZA, 2001; TORRES, 2007), concessões de uso e instrumentos mais recentes, como transferências fundo a fundo.

Para Salamon (2002, p. 19), a ação é coletiva porque frequentemente abrange outras entidades além das do setor público, e é estruturada porque o instrumento define a quem cabe a operação do programa governamental, quais os papéis de cada um e como eles devem se relacionar entre si.

Sabe-se que instrumentos governamentais não são necessariamente selecionados com base em sua exequibilidade ou efetividade. Diferentes campos de políticas públicas tendem a apresentar preferências por determinados tipos de instrumentos e os utilizam repetidamente, a despeito de contribuírem de modo satisfatório para a resolução de problemas (BRESSER; O'TOOLE, 1998). Há influências ideológicas e há mimetismos e cópias, além da própria trajetória influenciando as escolhas desses instrumentos.

Dessa forma, torna-se relevante sistematizar conceitos e análises sobre instrumentos governamentais, trazendo mais concretude e sistematização a um histórico debate tão ideologicamente carregado, fornecendo elementos bem fundamentados acerca de instrumentos governamentais para a implementação de políticas públicas, procurando o desenvolvimento de teorias mais variadas.

Para Salamon (2002, p. 15), nos instrumentos da "nova governança", negociação e persuasão substituem o papel que o comando e o controle tinham na administração pública tradicional. Nessa mudança, o Estado pode perder sua habilidade, caso insista em manter apenas o uso de combinações de mecanismos de controle e coordenação típicos da gestão direta e do tempo em que a visão predominante era a de que boa implementação seria alcançar os resultados inicialmente planejados (YANOW, 1990).

A combinação entre coordenação e controle seria alterada com a diversificação dos tipos de instrumentos governamentais utilizados (HOOD, 1986, p. 10). Os novos

instrumentos decorrentes da "nova governança" marcam o "rompimento com o passado" e oferecem um novo "código operacional" (RHODES, 1997, p. 47; STOKER, 1998, p. 26). Surgem do declínio da habilidade do governo central em causar resultados na sociedade (STOKER, 1998, p. 17) com o uso exclusivo de gestão direta e se referem à emergência de estilos de governar que misturam o público, o privado e o terceiro setor.

À medida que a implementação governamental é reestruturada, a natureza dessas estruturas deve ser examinada e categorizada para identificar seus possíveis impactos na administração pública. Formas diferentes de implementação terão provavelmente diferentes consequências para a gestão governamental e para as políticas públicas (PETERS, 2000).

O Consórcio Nordeste é resultado de um trabalho coletivo articulado, e os instrumentos de gestão foram articulados por meio de pactos de governança e planejamento a serviço de toda a região. Dentro dessa concepção, apresentou-se pronto para buscar o fortalecimento regional, a melhoria da prestação dos serviços públicos e a proteção e promoção dos direitos do povo nordestino, principalmente para o desenvolvimento sustentável com justiça e inclusão social.

Como tendência, criou-se a expectativa de substituição paulatina de uma cultura política antes predatória, em que prevaleciam severas disputas por investimentos entre os estados, gerando guerra fiscal, por uma cultura política regional de cooperação e planejamento compartilhado, visando garantir um desenvolvimento sustentável e integrado para todo o Nordeste.

Para cumprir o planejado, os entes consorciados pactuaram pela qualificação da gestão pública, fazendo articulações político-institucionais e construindo instrumentos de gestão de forma colegiada, com regras definidas de forma coletiva. A proposta foi fundamentada no desenvolvimento socioeconômico da população do Nordeste e foi necessária a criação de instrumentos de gestão para efetivar as ações planejadas. Nesse sentido, foram sendo delineados os instrumentos de gestão do CDN, que são as Câmaras Temáticas, os Comitês, a Plataforma de Investimentos, o Programa de Alimentação Saudável e as Cartas que expressam a coesão do grupo.

O primeiro normativo que disciplinou a criação das Câmaras foi a Resolução CIDSNE/PRES nº 12/2020 (CDN, 2020d), dispondo sobre a criação e o funcionamento das Câmaras Temáticas instituídas no âmbito do Consórcio.

No artigo 1º, a Resolução deixa muito claro seu objetivo:

Art. 1º. A instituição de Câmaras Temáticas no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste, com a finalidade de ampliar as redes colaborativas entre os Estados e aprimorar a capacidade de elaboração de políticas públicas e a realização de ações conjuntas que proporcionem, entre outras, compartilhamento de conhecimento, ações, saberes, boas práticas e sistemas, observará as diretrizes e os requisitos definidos nesta Resolução, nos termos do art. 48 do Estatuto Social.

§ 1º. As Câmaras Temáticas deverão articular pactos entre os Estados consorciados e oferecer assessoramento nos distintos campos do conhecimento para a formulação, implementação e aperfeiçoamento das Políticas Públicas, de modo a possibilitar a atuação qualificada do Consórcio Nordeste enquanto **ferramenta de gestão** (CDN. 2020d, grifos nossos).

A partir desse normativo, foram estabelecidas e criadas várias Câmaras Temáticas visando estabelecer sinergias para a formulação e gestão das políticas públicas. Elas são espaços de construções coletivas, de produções cooperadas, trocas de experiências e um forte instrumento de democratização da formulação de políticas regionais guiadas pela decisão de construir um efetivo caminho de integração regional sobre demandas comuns.

Cabe a cada uma delas elaborar plano de ações integradas; mapear políticas, programas e legislações de interesse; reconhecer e difundir as boas práticas para transferência de conhecimento; promover articulações permanentes; identificar estratégias de financiamento e planejar, executar e avaliar as entregas objetivas decorrentes das diversas áreas de atuação. A escolha das Câmaras do CDN partiu da troca de experiências entre os estados em relação às políticas exitosas que estavam sendo implementadas por eles e da ideia de potencializar isso para os consorciados

Um ponto de interseção entre todas as Câmaras é o dos temas transversais, que pretendem expressar as prioridades da região, tendo como ponto de partida os objetivos estabelecidos nas legislações aprovadas, ratificadas pelos protocolos de intenções, tendo como âncora o desenvolvimento sustentável que promova o bem-estar de forma socialmente justa e ecologicamente sustentável.

Foram instaladas quinze Câmaras Temáticas para dar suporte técnico, prático e administrativo à direção do Consórcio Nordeste. Cada uma tem um(a) coordenador(a) com representação de todos os entes consorciados. A primeira Câmara Temática implementada foi a da Agricultura Familiar, que, segundo o Secretário Executivo do CDN, foi a que "abriu a picada para as demais Câmaras".

Posteriormente, todas as demais foram sendo formalizadas com agendas específicas e planejamento de atividades de acordo com a coordenação técnica. No quadro a seguir, temos a descrição das Câmaras com mais pertinência com o objeto pesquisado e seus respectivos objetivos.

Quadro 3 – Câmaras Temáticas e seus objetivos

Câmaras Temáticas	Objetivos
Agricultura Familiar	Apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos da Agricultura Familiar do Nordeste.
Assistência Social	Apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos da Assistência Social do Nordeste; elaborar e encaminhar propostas de diretrizes e ações conjuntas para a solução de problemas relativos à Assistência Social.
Saúde	Apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos de saúde do Nordeste; elaborar e encaminhar propostas de diretrizes e ações conjuntas para a solução de problemas relativos à saúde.
Gestão Pública e Inovação Tecnológica	Apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos de saúde do Nordeste; elaborar e encaminhar propostas de diretrizes e ações conjuntas para a solução de problemas relativos à saúde.
Arranjos Público-privados	Apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos de saúde do Nordeste; elaborar e encaminhar propostas de diretrizes e ações conjuntas para a solução de problemas relativos à saúde.
Meio Ambiente	Apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos de saúde do Nordeste; elaborar e encaminhar propostas de diretrizes e ações conjuntas para a solução de problemas relativos à saúde.

Esgotamento Sanitário e Abastecimento de Água	Apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos da temática no Nordeste; elaborar e encaminhar um plano de ações integradoras que proporcionem a melhoria da eficiência dos sistemas de saneamento; elaborar estratégias para fomentar o financiamento e arranjos público-privados para ampliação dos sistemas de saneamento; estabelecer ações para ampliar o acesso ao saneamento básico nas áreas rurais, incluindo ações para abastecimento de água, esgotamento sanitário e melhorias sanitárias domiciliares da região Nordeste; acompanhar e manifestar-se sobre políticas e programas na área que sejam desenvolvidas por iniciativa ou no âmbito do Consórcio Nordeste.
Ciência e Fomento ao Conhecimento	Apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos da temática no Nordeste; elaborar e encaminhar um plano de ações integradoras que proporcionem o desenvolvimento científico e tecnológico da região Nordeste; acompanhar e manifestar-se sobre políticas e programas na área que sejam desenvolvidas por iniciativa ou no âmbito do Consórcio Nordeste; propor estratégias para o fomento à pesquisa nos estados do Nordeste.
Infraestrutura e Investimentos	Apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos da temática no Nordeste; realizar levantamento, análise e divulgação de boas práticas; subsidiar a elaboração de diretrizes institucionais e regulatórias; elaborar e encaminhar um plano de ações integradoras que proporcionem a melhoria da infraestrutura social, econômica e de transportes da região Nordeste; subsidiar a elaboração de diretrizes institucionais e regulatórias; acompanhar e manifestar-se sobre políticas e programas na área que sejam desenvolvidas por iniciativa ou no âmbito do Consórcio Nordeste.

Fonte: Resolução CIDSNE/PRES nº 12/2020 (CDN, 2020d).

Os governadores participantes do Consórcio reconheceram a necessidade de institucionalizar instâncias de gestão cooperadas como ferramentas unificadas de atuação dos estados consorciados para organizar pactos entre os estados. As Câmaras são instituídas por deliberação do conselho de administração mediante ato do presidente do consórcio, que nomeia seus membros. Estes podem contratar bens e serviços, celebrar termos de parceria, convênios de cooperação técnica com instituições públicas, privadas, organismos multilaterais e internacionais para apoio técnico e financeiro.

São coordenadas por um integrante escolhido entre os pares por maioria simples, e o suporte técnico é dado pelo Secretário Técnico que as presidem, sempre com o acompanhamento da Secretaria Executiva do Consórcio. Uma das mais importantes é a Câmara Temática de Agricultura Familiar, criada pela Portaria nº 1/2021 (CDN, 2021a), como uma rede com a finalidade de articular pactos entre os estados para "formular, aperfeiçoar e apoiar a implementação das políticas públicas". Ela tem na composição os Secretários que tratam da política da agricultura familiar dos estados consorciados e um assessor técnico da área.

O CDN também conta com Comitês como órgãos colegiados de assessoramento para adoção de medidas orientadoras aos estados membros. Cada comitê tem uma finalidade específica da área de assessoramento, porém é atribuição comum formular recomendações a serem adotadas pelos estados sem prejuízo de sua autonomia na conveniência de adoção das orientações propostas nos colegiados.

As áreas de atuação do assessoramento, através dos comitês, são as mais variadas. O Comitê Científico, por exemplo, instituído pela Resolução 5/2020, tem a atribuição de assessoramento na adoção de medidas para prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública.

Esse Comitê foi criado em decorrência da pandemia de Covid-19 e tem a atribuição de assessorar os gestores consorciados em vários campos do conhecimento: saúde coletiva, clínica, epidemiologia, direito sanitário, ciência da computação, engenharia clínica e outros. As recomendações de adoção de medidas feitas pelo Comitê, propondo políticas e programas governamentais, objetivam o enfrentamento das consequências sanitárias e econômicas decorrentes.

Foi também instituído o Comitê Regional de Farmacovigilância, com a finalidade de coordenação, articulação e monitoramento do uso da vacina Sputnik V, que seria adquirida pelo CDN para atender à necessidade de vacinas para o combate à pandemia de Covid-19. Desse comitê, criado pela Portaria CIDSNE/PRES nº 14/2021 (CDN, 2021c), são integrantes as secretarias de saúde dos estados. Entre suas ações, além de orientação coordenada para apoio aos estados, também é previsto o monitoramento continuado, inclusive quanto aos alertas de segurança internacional na área de saúde como um todo, fruto da relação estabelecida em virtude da pandemia, atuando ainda como ponto focal na relação com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Outra importante estrutura é a Plataforma de Investimentos, criada pela Resolução nº 3/2020 (CDN, 2020b), com a atribuição de aprimorar a capacidade de estruturação de projetos, ampliar as fontes de obtenção de recursos e buscar formas de garantir o financiamento de projetos estruturantes e integrados para os estados nordestinos. De acordo com a resolução, são considerados estruturantes e integradores “os projetos que tenham na estruturação, no desenvolvimento e/ou na implantação ao menos dois Estados consorciados e que possuam perspectiva de geração de impacto econômico e social prolongado” (CDN, 2020b). Os investimentos podem ser de natureza pública ou privada, contraídos através de bancos oficiais, por exemplo, ou pela emissão de títulos, a constituição de fundos de investimentos ou acesso ao mercado de capitais.

Por último e não menos importante, existe uma frente de atuação no setor externo, que inclui a abertura de relações internacionais com o objetivo de constituir relações econômicas e institucionais, além de buscar investimentos para diversas áreas integradoras de toda a região, a exemplo da sustentabilidade, infraestrutura, turismo, segurança pública e energia.

Existe a perspectiva de abertura de Parcerias Público-Privadas e concessões específicas para a melhoria da infraestrutura rodoviária, de energia, projetos com o emprego de tecnologia de ponta para segurança pública, fomento a rotas de turismo e um grande complexo de projetos e programas de sustentabilidade, como a estruturação do Fundo do Meio Ambiente do CDN, ora em andamento, que veremos com mais detalhes quando analisarmos os efeitos do CDN.

Todos esses instrumentos formam uma estrutura de gestão para efetivar a ideia central do Consórcio, que é o planejamento e a execução de ações, políticas e programas de forma consorciada entre os entes, visando solucionar as demandas conjuntas da região. A partir deles surgiram importantes programas e políticas públicas que proporcionam resultados e efeitos positivos para a região Nordeste. Os que têm obtido maior destaque são o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste e o Comitê Científico de apoio ao combate da pandemia do coronavírus. O que se verificou é que o PAS e o CC, até o período pesquisado, foram os mais eficazes e efetivos, gerando várias medidas pactuadas, como as Brigadas de Saúde, as compras conjuntas, o SIRAF, e ganharam repercussão nacional em decorrência de sua liderança.

6 O COMITÊ CIENTÍFICO E O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL

O Programa de Alimentação Saudável (PAS) é a conjunção de vários fatores convergentes presentes no CDN. Este incorporou o propósito de promover o desenvolvimento sustentável e a cooperação entre os consorciados, propiciando o fortalecimento das capacidades dos estados com a fusão de recursos e o desenvolvimento de sinergia, além de promover a inovação com base na ligação de setores com maior coordenação e coerência. O PAS, por sua vez, está intimamente ligado a uma das principais finalidades do CDN, que é a agricultura familiar, especialmente em relação à garantia da segurança alimentar dos setores em situação de maior vulnerabilidade social, de pobreza extrema, visto que uma nutrição de qualidade é fundamental para o desenvolvimento da boa saúde.

Buscando resolver a limitação do acesso das pessoas mais vulneráveis a uma alimentação saudável e formulando políticas públicas que tenham como base a agricultura familiar, o PAS foi de suma importância para a população do Nordeste, que é o público-alvo do CDN. Outro fator importante do programa é o seu efeito multiplicador, bastante abrangente, pois a expansão da agricultura familiar, além de ser muito importante para a superação da pobreza tanto rural quanto urbana, vai ao encontro do desenvolvimento sustentável. Isso proporciona a dinamização econômica regional, o que gera um vetor de desenvolvimento em toda a região.

O programa também tem como fundamento o modelo agroecológico de produção, o que estimula práticas sustentáveis, ou seja, o modelo de desenvolvimento sustentável foi colocado em posição de destaque na concepção e execução da política, tendo em vista que todas as ações de fomento e efetivação tiveram como requisitos básicos esses pressupostos. Outro aspecto importante quando da elaboração do PAS decorreu do fato de o Brasil ser signatário do Acordo de Paris, que trata das mudanças climáticas no mundo, cujas ações resultaram nos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre os quais acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

Por fim, o PAS, foi fruto de uma articulação e constante diálogo com os movimentos sociais, em especial com o Fórum dos Gestores e Gestoras da Agricultura Familiar do Nordeste e com os estados do CDN.

Nesse sentido, o PAS tem como a principal finalidade, definida no art. 1º da Resolução CDN nº 9/2020:

Art. 1º Instituir, no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste, o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste - PAS/NE, com o objetivo de fortalecer e expandir a agricultura familiar, assegurar segurança alimentar, combater a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável e solidário em nível regional.

Parágrafo único. As ações do programa terão como finalidade o desenvolvimento de sinergias e a racionalidade dos esforços, o compartilhamento de experiências e sistemas de gestão, e a maximização dos esforços, com o respeito às especificidades dos programas e ações dos estados consorciados no apoio à agricultura familiar (CDN, 2020c).

Já o Comitê Científico nasceu em razão de uma imposição da realidade objetiva. A Covid-19 foi declarada pandemia pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020:

“A **OMS** tem tratado da disseminação em uma escala de tempo muito curta, e estamos muito preocupados com os níveis alarmantes de contaminação. Por essa razão, consideramos que o **Covid-19** pode ser caracterizado como uma **pandemia**”, afirmou o diretor-geral da entidade, Tedros Adhanom (FIOCRUZ-BA, 2020).

A partir desse período, a contaminação do vírus se alastrou por todo o mundo rapidamente, independentemente da condição econômica, cultural ou social dos países e de seus habitantes.

No Brasil, os dispositivos legais criados para mitigar os efeitos negativos da expansão do vírus começaram a ser efetivados a partir de fevereiro de 2020, com a Lei nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020b), que tratava das medidas gerais de enfrentamento à pandemia.

Outro normativo muito importante foi o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março (BRASIL, 2020a) do mesmo ano, reconhecendo o estado de calamidade pública no Brasil e dispensando as regras para atingir dos resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, o Decreto Legislativo possibilitou, do ponto de vista da legislação fiscal brasileira, viabilizar a utilização de recursos e a implementação de ações emergenciais, conforme descrito abaixo:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020 (BRASIL, 2020a).

Duas Portarias do Ministério da Saúde foram publicadas para dar suporte às medidas de enfrentamento à Covid. A Portaria nº 188, de 3/2/2020, declarou emergência em saúde pública em decorrência da pandemia e estabeleceu um centro

de operações de emergência em saúde pública, mecanismo nacional da gestão coordenada em resposta à emergência de âmbito nacional. A Portaria 356, de 11/3/2020, regulamentou dispositivos da Lei nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020b), propiciando a sua operacionalização.

O período da pandemia foi muito complicado para o Brasil e o mundo, impondo a adoção de medidas extremas de prevenção, controle e mitigação dos riscos danosos à saúde. Assim, de modo a reforçar a adoção de medidas de combate à pandemia com fundamento nas evidências científicas, o Consórcio Nordeste instituiu, nos termos de sua Resolução nº 5/2020 (CDN, 2020c), o Comitê Científico, com a finalidade de assessorar os estados consorciados na adoção de medidas para a prevenção, o controle e a contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da doença e a estruturação do sistema de saúde para o atendimento da população.

O Comitê Científico, composto por especialistas de distintos campos do conhecimento, incluindo os de saúde coletiva, clínica, direito sanitário, administração, ciência da computação, engenharia clínica, epidemiologia, entre outros, tem o papel de assessorar os governadores na tomada de decisões com base nas melhores evidências científicas.

A sua definição é bastante objetiva e diz exatamente qual é o seu propósito, conforme o art. 1º da Resolução nº 5/2020 (CDN, 2020c):

Art. 1º Fica instituído o Comitê Científico de apoio ao combate da pandemia do novo coronavírus - Covid-19 no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste, com a finalidade de assessorar os Estados consorciados na adoção de medidas para a prevenção, o controle e a contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da doença e a estruturar o sistema de saúde para o atendimento da população.

6.1 OS INSTRUMENTOS E MÉTODOS DE GESTÃO DO COMITÊ CIENTÍFICO E DO PAS

A principal finalidade do Comitê é assessorar os estados consorciados na adoção de medidas para a prevenção, o controle e a contenção de riscos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da doença e estruturar o sistema de saúde para o atendimento da população. Os principais instrumentos do CC estão intimamente ligados a esse propósito, o de conselho consultivo, mas tem um rol extenso de atuação, o que pode ser visto no § 1º do art. 1º da Resolução nº 5/2020 (CDN, 2020c):

O Comitê Científico deverá oferecer assessoramento nos distintos campos do conhecimento, incluindo o de saúde coletiva, clínica, direito sanitário, administração, ciência da computação, engenharia clínica, epidemiologia,

entre outros, de modo a possibilitar a tomada de decisões com base nas melhores evidências científicas.

Nesse sentido, podemos destacar que os principais instrumentos do Comitê estão estabelecidos taxativamente no art. 2º da mesma Resolução:

Art. 2º Competirá ao Comitê Científico:

I - editar recomendações aos estados consorciados, subsidiando com evidências científicas a adoção de medidas e a propositura de políticas e programas governamentais com vistas ao enfrentamento das consequências sanitárias e econômicas decorrentes da pandemia do coronavírus (Covid-19).

II - analisar e monitorar os impactos das medidas adotadas pelos estados consorciados no combate à pandemia:

III - acompanhar o desenvolvimento da epidemia de Covid-19 nos estados consorciados, mediante a edição periódica de boletins;

IV - sugerir a adoção de medidas para a redução do contágio, bem como para a estruturação do sistema de saúde de modo a possibilitar o atendimento integral à saúde da população;

V - sugerir a incorporação de tecnologias, medicamentos e insumos no âmbito do SUS de cada estado e perante a Comissão de Incorporação de Tecnologias no SUS - CONITEC;

VI - sugerir a padronização de procedimentos relativos ao combate à pandemia do coronavírus nos estados consorciados, considerando as especificidades estaduais e regionais;

VII - formular subsídios para respostas às demandas que sejam apresentadas pelos estados consorciados:

VIII - propor o estabelecimento de parcerias com instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, para o desenvolvimento de soluções científicas e tecnológicas;

IX - propor minutas de atos normativos do Consórcio Nordeste acerca do combate à pandemia;

X - propor ações de capacitação dos servidores dos estados consorciados para o combate à pandemia:

XI - realizar consulta pública para o desenvolvimento de encomenda tecnológica, com vistas a prover os estados consorciados com soluções para o enfrentamento da pandemia (CDN, 2020c).

Observa-se que, na instituição do Comitê Científico, o CDN foi muito criterioso e detalhista na determinação das competências e no que o Comitê poderia ajudar na mitigação dos prejuízos da pandemia, e isso foi de uma grande valia na tomada de decisões dos governantes por diversas razões. Desde o apoio nas difíceis decisões acerca da decretação das regras de isolamento, *lockdown* e regras restritivas de funcionamento do comércio até os principais efeitos positivos do assessoramento que resultaram nas medidas sanitárias e de saúde estabelecidas a partir das orientações do Comitê. Isso será evidenciado nas próximas sessões, quando forem analisados os efeitos das ações do CC para a sociedade do Nordeste.

Outro elemento importante contido na Resolução nº 5/2020 (CDN, 2020c) foi que o Comitê Científico deve se comprometer quando estabelecer suas propostas, não obstante a padronização necessária, adequando as orientações de acordo com a realidade de cada região dos estados consorciados, ou seja, as orientações

tenham também esse importante critério a ser seguido:

Art. 2º [...]

[...]

§ 2º O Comitê Científico observará nas recomendações que propuser a necessidade de padronização das medidas, sem prejuízo da adequação destas à realidade de cada região dos estados consorciados.

E para atingir seu propósito, o Comitê Científico tem orientado o CDN a adotar as seguintes medidas:

- 1) coleta e integração dos dados dos sistemas de informação em saúde existentes nos estados consorciados e nos municípios;
- 2) desenvolvimento e/ou utilização de aplicativos e *softwares* que reúnam as informações assistenciais relevantes para a atuação eficiente no combate à pandemia;
- 3) qualificação do suporte de Tecnologias de Informação e Comunicação para realizar simulações, estimativas e cenários que orientem a ação pública e social;
- 4) criação de salas de situação informatizadas e com dados integrados e que dialoguem com sala análoga criada no âmbito do Consórcio, reunindo dados de todo o Nordeste;
- 5) desenvolvimento, adaptação e/ou validação de protocolos assistenciais e terapêuticos, e apoio ao desenvolvimento de drogas e estudos clínicos;
- 6) desenvolvimento, adaptação e/ou validação de estudos e procedimentos epidemiológicos, utilizando, inclusive, modelos matemáticos que permitam a adoção de medidas que orientem ações de saúde;
- 7) aquisição de equipamentos hospitalares, EPIs e diversos insumos com base nos cenários projetados e na demanda real, com prioridade às compras conjuntas, na busca de vantagens competitivas e ganho de escala;
- 8) promoção de interação e fomento de soluções inovadoras entre indústria, *startups*, laboratórios, grupos de pesquisa, inventores e os mais diversos grupos locais na construção de tecnologias, saberes, produtos e serviços úteis para enfrentar a pandemia;
- 9) desenvolvimento de ações e políticas públicas intersetoriais e integradas que busquem promover a vida e a saúde, prevenir riscos, proteger direitos e condições essenciais de vida das pessoas, promover o desenvolvimento econômico e social;

10) fomento de redes de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, bem como captar e remanejar recursos criando novas linhas de financiamento para essas e as demais ações previstas nessa recomendação (CDN, 2020c).

Portanto, o Comitê Científico detém um vasto rol de instrumentos que orientam sua atuação, que, mesmo tendo um caráter propositivo, consistiram em importantes ferramentas do CDN no combate à pandemia e, em consequência, em fundamentais instrumentos de política de saúde pública. Os resultados serão vistos a seguir.

As ações do Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste têm como principal objetivo dar apoio à agricultura familiar, conforme o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Resolução nº 9/2020 (CDN, 2020d):

Art. 1º [...]

Parágrafo único. As ações do programa terão como finalidade o desenvolvimento de sinergias e a racionalidade dos esforços, o compartilhamento de experiências e sistemas de gestão, e a maximização dos esforços, com respeito às especificidades dos programas e ações dos estados consorciados no apoio à agricultura familiar.

E para atender às suas finalidades, o PAS/NE estabelece eixos de atuação e instrumentos de gestão no sentido de materializar a política pública, e da mesma forma que o Comitê Científico, foi bem definido o seu rol foi de atuação:

Art. 2º. O PAS/NE atuará voltado para os seguintes eixos:

I - aquisição de alimentos saudáveis, por meio de mecanismos de articulação das compras públicas estaduais de alimentos oriundos da agricultura familiar, da biodiversidade e da pesca artesanal.

II - viabilização e ampliação das fontes de obtenção de recursos para o financiamento de projetos de implantação e/ou ampliação de agroindústrias familiares;

III - apoio à pesca artesanal e à mobilização das organizações de aquicultores, marisqueiras e pescadores artesanais;

IV - garantia de segurança hídrica e gestão dos recursos hídricos, com ampliação e fortalecimento das políticas públicas de acesso permanente à água de boa qualidade para o consumo humano.

V - regularização fundiária dos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos e comunidades tradicionais, estabelecendo uma agenda com orientações para um trabalho regional, focada na inclusão produtiva destas comunidades (CDN, 2020d).

No que diz respeito à aquisição dos alimentos saudáveis, importante pilar do Programa, um dos instrumentos mais eficazes é o Sistema de Informações Regional da Agricultura Familiar (SIRAF/NE), que é um sistema público de facilitação do acesso e qualificação das informações de mercado, desenvolvido para facilitar e agilizar o processo de compras governamentais. A Resolução nº 9/2020 (CDN, 2020d) também regulamentou o SIRAF, conforme expressa o art. 2º, § 1º:

§ 1º. A aquisição dos alimentos saudáveis de que trata o inc. I, poderá se dar por meio do SIRAF/NE - Sistema de Informações Regional de Agricultura Familiar, sistema público de facilitação do acesso e qualificação das informações de

mercado, desenvolvido para facilitar e agilizar os processos de compras governamentais e abrir novos canais de comunicação com o setor privado.

O sistema é gerido e operacionalizado pelo Fórum dos Gestores e Gestoras da Agricultura Familiar do Nordeste, que é uma instância colegiada de pactuação e conformação das políticas de apoio à agricultura familiar do Nordeste. A viabilização das fontes de financiamento é observada nas disposições da Resolução nº 3, de 11/2/2020 (2020b), que instituiu a Plataforma de Investimentos, com a finalidade aprimorar a capacidade de estruturação de projetos, ampliar as fontes de obtenção de recursos e viabilizar formas inovadoras de formatação de garantias para o desenvolvimento de projetos estruturantes e integrados.

Para operacionalizar as atividades do PAS, o CDN poderá contratar bens e serviços de pessoas físicas e jurídicas, celebrar termos de parceria de fomento e de colaboração, convênios de cooperação técnica com instituições públicas e privadas, e com organismos multilaterais e internacionais.

No que diz respeito ao aporte de recursos financeiros por parte dos estados, é disciplinado na Resolução nº 9/2020 (CDN, 2020d) que os estados consorciados celebrarão contrato de rateio em que estarão definidos os valores, regras e critérios de participação financeira dos entes consorciados, que custearão as despesas decorrentes da instituição do Programa.

O rateio das despesas entre os estados leva em consideração a capacidade financeira e as fontes de recursos disponíveis de cada um deles no ato da assinatura do contrato, sem prejuízo de posterior compensação entre os entes consorciados. É possível utilizar recursos próprios e de fundos de natureza pública e privada, contanto que a destinação e a aplicação do recurso estejam atreladas aos objetivos do PAS.

Também não é obrigatória a adesão imediata ao contrato de rateio, podendo ocorrer em momento posterior à celebração do ajuste, de acordo com as especificidades de cada ente. Isso garante uma maior discricionariedade aos entes consorciados e não inviabiliza a realização do contrato no caso de um ente, por alguma deficiência financeira momentânea, não poder aportar recursos, não inviabilizando o programa. O fato de os outros poderem arcar provisoriamente com os recursos financeiros necessários nessas situações é um importante instrumento de gestão. Nas próximas sessões serão apresentados os resultados do Programa, fruto da implementação dos objetivos aplicados através dos instrumentos de gestão.

7 OS EFEITOS DO COMITÊ CIENTÍFICO E DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE DO CONSÓRCIO

A literatura define três grandes fases das políticas públicas: formação de agenda e formulação; implementação; monitoramento e avaliação. A implementação governamental é a menos estudada das fases das políticas públicas, pois a formulação e a avaliação têm recebido maior atenção acadêmica (SOUZA, 2007). A literatura que aborda o estudo da implementação aponta duas perspectivas principais: de cima para baixo e de baixo para cima. Grande parte da literatura sobre o tema cuida das dificuldades de se atingir uma boa implementação ou mesmo de como conceituar uma boa implementação.

Hogwood e Gunn (1984) deixam claro que a implementação perfeita é inatingível. Para que houvesse o grau máximo de excelência na implementação de alguma política pública, teriam de existir diversas precondições, que são impossíveis no mundo real, tais como circunstâncias externas que não impusessem restrições prejudiciais; existência de tempo adequado e recursos suficientes; existência e disponibilidade da combinação necessária para os recursos necessários; a política a ser implementada estar baseada numa teoria válida (estar bem formulada); existência de poucos ou de nenhum nóculo interveniente (*intervening links*); mínimas relações de dependência; compreensão e acordo quanto aos objetivos; tarefas integralmente especificadas numa sequência correta; comunicação perfeita e coordenação perfeita; gestores que pudessem demandar e obter cumprimento perfeito (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 196-206).

Ainda que houvesse tais condições, o ponto-chave de qualquer implementação é acima de tudo o comportamento humano. Essa é a razão de existirem vários níveis de análise para o estudo de implementação de políticas públicas, como análise organizacional, procedimental e comportamental, além de um quarto nível, que é o de análise política ou de padrões de poder (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 215).

Portanto, a implementação não é um mero problema de gerenciamento técnico e pode ser vista de forma mais abrangente como uma ação contínua de política-ação-política.

Em qualquer nível de análise, é preciso expandir a abrangência dos estudos sobre implementação. Para tanto, pode-se focalizar uma área específica em vez de uma legislação ou uma determinada decisão para evitar visões distorcidas; pode-se

também cultivar um reconhecimento e atenção a aspectos históricos, tentando incorporar intervalos de tempo mais longos na análise (FOX, 1990).

Além de questões de nível de análise e de expansão da abrangência, pode ser feito um exame com lentes distintas (YANOW, 1990). Para analisar implementação, pode-se adotar a lente das relações humanas (indivíduo e relações interpessoais); a lente política (o grupo e relações intergrupos: poder, influência, negociações, jogos); a lente estrutural (a organização); a lente sistêmica (interorganizações: coordenação, controle, comunicação); ou uma combinação de todas (YANOW, 1990).

Pode-se ainda adotar uma visão na perspectiva *top-down* (de cima para baixo), ou seja, um método que visa à arquitetura da gestão, no caso do CDN, uma formatação da política pública que começa por uma elaboração geral e desce até níveis específicos, sem participação dos beneficiários, em que a implementação de sucesso é a que atinge os resultados aprovados pelos legisladores. Ou uma visão interpretativista, com pressupostos da implementação como adaptação para conciliar valores sociais em múltiplas versões e que mudam com o tempo, em que a diferença entre o planejado e o executado é a esperada, pois sempre haverá diferenças em interpretações e em significados (YANOW, 1990).

Com as diversas lentes e distintas perspectivas, a combinação mais adequada entre coordenação e controle se altera. Antes, em estruturas hierárquicas com gestão direta, o controle parecia ser mais adequado e mais necessário (SALAMON, 2002, p. 15). Nas novas formas de governança, que se manifestam em diversos instrumentos governamentais e que envolvem relações mais horizontais, a coordenação parece trazer mais benefícios e o controle direto é quase inexistente. Esse tipo de governança é mais trabalhoso do que o convencional, pois precisa de engajamento de ambas as partes, isto é, de quem cria e formata as políticas públicas e da população beneficiada. Essa nova concepção de gestão pública algumas vezes encontra resistência, tendo em vista ser uma forma relativamente nova.

Contra-pondo-se à cultura organizacional "clássica", na qual a hierarquia era rígida e as decisões eram tomadas de cima para baixo, e era comum em todas as etapas da políticas públicas, o Consórcio criou um outro método institucional. Tal método integra formuladores das políticas públicas e beneficiários, o que é importante, pois, na medida em que as pessoas vão se integrando ao processo, ocorre maior comprometimento, e a construção da hegemonia ocorre por esse comprometimento e não pela força, a ideia de que quem participa se compromete fica evidente e traz resultados positivos.

No caso do CDN, foram adotadas as novas formas de governança desde a formulação, gestão e na implementação, uma vez que todas as decisões são tomadas de forma colegiada pelos entes consorciados, com participação de forma sistêmica da sociedade civil. Com a política na perspectiva *bottom to top*, ou seja, de baixo para cima, as relações são as mais horizontais possíveis e, por isso, mais complexas na medida em que envolvem um maior esforço de costura política para atuação entre os gestores de mesma hierarquia e a sociedade civil. Envolve, inclusive, outros poderes, pois muitas das políticas formuladas são materializadas em projetos de lei, precisando ser aprovadas nas Assembleias Legislativas dos estados, a fim de serem absorvidas pelo ordenamento jurídico dos entes federados. O que se observa é que existe um complexo trabalho de formulação, definição e implementação em rede, reforçando o arranjo institucional inovador do CDN.

Nesta sessão final, vamos analisar os efeitos que a atuação do Comitê Científico e do Programa de Alimentação Saudável tiveram para seu público-alvo, a população nordestina. A partir de dados qualitativos e quantitativos, buscamos averiguar os resultados práticos dessas duas políticas do Consórcio Nordeste. Considerando o tempo de existência do CDN e as características das políticas públicas, que são de médio e longo prazo, seus resultados visam mudar a realidade regional além do nível conjuntural, interferindo também em mudanças estruturais.

O método de análise será o de avaliação do impacto das políticas públicas. Essa avaliação de impacto difere de outras específicas essencialmente por buscar averiguar os efeitos causais da política. Desde que identificados, é importante utilizar esses efeitos para realizar uma análise de custo-benefício, verificando se os seus benefícios são superiores aos seus custos.

Afirmar que certo resultado é causado por uma política específica não é uma tarefa estatística trivial. É por meio da avaliação de impacto que verificamos se de fato a política está gerando os resultados e impactos esperados, conforme definido no âmbito da política no seu desenho institucional e em seus normativos. Portanto, a avaliação de impacto se baseou num conceito particular de causalidade: verificar se A causou B e se foram analisados os efeitos causadores de B, de forma que se perceba direta e indiretamente as ações que levaram a tais efeitos. Nas ciências naturais, essa situação é viabilizada por meio de experimentos em laboratórios e imposição de condições normais de temperatura e pressão.

No contexto da avaliação de políticas e programas públicos, a situação é mais complexa, cabendo, assim, ao avaliador utilizar formas diferentes para analisar determinadas situações. Obviamente, ao analisar as políticas públicas e considerando a complexidade da realidade das pessoas e de suas interações, é possível verificar as particularidades e diferenças de análises em relação ao contexto de análises empíricas e laboratoriais, por exemplo.

No entanto, exatamente pelo fato de a complexidade levar a inferências equivocadas de certos resultados, é que o avaliador tem que levar em consideração tais peculiaridades de forma a não criar confusão na interpretação. Nesse sentido, a análise e avaliação dos efeitos que se seguem levaram em consideração tais características.

Iniciando a análise dos efeitos da atuação do Comitê Científico, considerando sua característica de assessoramento, entende-se que sua atuação obteve resultados objetivos, inclusive algumas recomendações foram responsáveis por reverter decisões de suspensão de lockdown, a exemplo da reversão no estado da Paraíba. Observamos que a maioria dos efeitos da atuação do CC foi de ordem qualitativa, e isso é inerente à sua formatação enquanto política pública. Porém, de acordo com a opinião do cientista brasileiro Miguel Nicolelis, as ações do Comitê Científico foram de uma qualidade científica de vanguarda nacional, e talvez internacional, em comparação com as estruturas de outros países, inclusive na questão orçamentária.

A produção realizada foi importante para a atuação dos governadores, funcionando como um “farol” para a tomada de decisões durante o combate à pandemia, conforme veremos a seguir, o que constatamos após uma análise extensa dos efeitos alcançados. Seguindo a recomendação do CC, o CDN promoveu ações voltadas ao combate da pandemia com foco no fortalecimento das capacidades dos estados consorciados, atuando na coordenação das ações que permitiram sinergia no compartilhamento das estruturas e no melhor aproveitamento das informações disponíveis, a partir da realização de parcerias e do desenvolvimento de mecanismos inovadores de atuação. Conforme dito anteriormente o Comitê, tem orientado o CDN a orientar as medidas conjuntas, como por exemplo as compras conjuntas, regulamentada pela Resolução nº 006/2020. Onde estabelece que as aquisições de bens e serviços voltados a estruturação da rede de urgência e emergências para combater a pandemia da COVID-19, poderá ser feita de forma compartilhada, e um dos instrumentos para materializar isso, foi a celebração do contrato de rateio.

Segundo o então Governador do Piauí, Wellington Dias, o Comitê começou com uma rede de 600 cientistas e chegou a ter mais de 4 mil espalhados pelo mundo, sobretudo nos países mais afetados pela pandemia. Só para exemplificar, essa rede de suporte científico possibilitou reuniões com John Kerry, Secretário de Estado dos EUA, e com representantes do congresso americano, o que permitiu o intercâmbio de informações para amenizar os impactos da pandemia. Isso demonstrou que o CDN alcançou uma liderança no que diz respeito a inserir a ciência no centro das atenções em âmbito regional e nacional, ganhando notoriedade de autoridades internacionais. Wellington Dias afirmou que, “num cenário de incertezas até mesmo científicas, e que lida com o desconhecido, no caso específico do vírus da Covid-19, o Comitê foi muito eficaz” (Entrevistado pela autora em 12/8/2022).

Detalhando os principais efeitos de sua atuação, é possível destacar algumas ações implementadas pelos estados nordestinos após as orientações do CC. A realização de compras conjuntas e compartilhadas de insumos, destaca-se que estas se iniciaram antes mesmo da pandemia, e a primeira experiência de sucesso gerou uma economia de R\$ 48 milhões, por meio de Ata de Registro de Preço que é um procedimento especial de licitação, segundo o Relatório de Atividades do Consórcio Nordeste.

A implantação do sistema eletrônico Monitora Covid-19, com o objetivo de prover informações aos usuários de saúde, criando um canal de comunicação ágil entre os serviços de saúde e os usuários, permitiu a coleta de informações sobre o estado clínico dos cidadãos, além de capacitar recursos humanos, absorver e transferir tecnologia para o SUS e permitir a adequada alimentação de dados do Registro Eletrônico de Saúde.

Mediante parcerias com as secretarias estaduais, ocorreu ainda o desenvolvimento da ferramenta *online* Painel de Monitoramento da Covid-19, de acompanhamento e estimativa do avanço da doença no Nordeste, a partir do acesso a dados atualizados com base nas informações do Ministério da Saúde e estatísticas do *site* Worldometer, referência em contagem e estatísticas em diversas áreas.

Foi montada uma sala de situação para o monitoramento do avanço da pandemia nos estados da região, com a integração dos dados existentes e disponíveis nas Secretarias Estaduais de Saúde, juntando num mesmo ambiente os dados abertos. Essas informações eram disponibilizadas na forma pactuada com cada governo, juntamente com os dados coletados através do aplicativo Monitora Covid-

19, que visava permitir a tomada das melhores decisões com o máximo de integração e análise das informações disponíveis.

Foram constituídos grupos de trabalho e de subcomitês subordinados ao Comitê Científico para atuação nas diversas áreas temáticas relacionadas ao combate da pandemia, subsidiando as ações governamentais a serem adotadas.

O Comitê também proporcionou a uniformização, com respeito às especificidades de cada estado, e o monitoramento das determinações governamentais voltadas à garantia do isolamento social, gerando uma maior eficácia das medidas adotadas, visto que, apesar de os entes serem integrantes da mesma região, contam com realidades distintas, e isso precisa ser levado em consideração.

Outra funcionalidade existente era a articulação política com o governo federal, que não teve uma política nacional de combate à pandemia, a exemplo do Plano Nacional de Imunização (PNI), e negligenciou o atendimento à população brasileira durante a pandemia. O CC precisava minimamente estabelecer um contato com a União, e para isso foi estabelecido um canal de comunicação com o Congresso Nacional, canal mais eficaz, que teve uma atuação muito ativa durante a pandemia, aprovando vários normativos, como citamos anteriormente, sendo fundamental essa articulação para a implementação de medidas de mitigação das consequências da pandemia.

Um efeito derivado da articulação legislativa foi a uniformização das alíquotas do ICMS incidentes sobre os bens adquiridos internacionalmente, viabilizando o ganho de escala na realização de compras conjuntas. E seguindo no cumprimento da sua finalidade de assessoramento na adoção de medidas para a prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, o Comitê Científico divulgou 24 boletins científicos sobre assuntos relevantes, com riqueza de detalhes, que subsidiaram muitas decisões dos governadores.

Houve ainda várias recomendações e notas oficiais manifestando tanto o ponto de vista técnico-científico quanto o seu contraponto ao Ministério da Saúde acerca das vacinas, deixando claro que o MS estava indo na contramão da prevenção e dos cuidados com a pandemia. Esses documentos, apesar de não surtirem efeito prático para a tomada de decisões do Ministério, funcionavam como um posicionamento político forte, tendo em vista estarem lastreados no conhecimento e rigor científico. Os documentos produzidos foram assinados por todos os governadores do CDN, o que, de certa forma, ajudou a combater a disseminação do vírus e frear o aumento de mortes devido à pressão política exercida.

Somam-se a essas ações mais diretas os boletins científicos, documentos com informações técnicas de excelência, que tinham a intenção de atualizar os entes consorciados para a tomada de decisão e que recomendavam medidas de prevenção e controle de riscos, objetivando frear a disseminação dos riscos. Foram ainda disponibilizadas as informações para os prefeitos dos municípios da região, o que foi muito benéfico para a população, haja vista a insuficiência de recursos financeiros, técnicos e científicos desses municípios, gerando uma externalidade positiva para toda a região.

O Projeto Mandacaru, levado a efeito por voluntários, cientistas, professores da área de saúde, jornalistas, divulgadores digitais e interlocutores de movimentos sociais, foi outra iniciativa importante, principalmente porque a autoridade responsável pela coordenação nacional estava abdicando desse papel. Tal conjunção de forças mostrou-se muito útil e constituiu uma vanguarda nacional no combate à pandemia.

Cumprindo uma de suas finalidades, o Comitê Científico do CDN atuou para viabilizar a ampliação da oferta de doses de vacinas como uma reação à ineficiente atuação do governo federal de implementar um plano de imunização e cobertura vacinal, medida de extrema importância no combate à disseminação da Covid-19. O CDN, por meio do CC, articulou a compra da vacina Sputnik V, da qual seriam adquiridos 37 milhões de doses, mas a importação foi indeferida pela ANVISA. Esse episódio teve caráter de retaliação política, visto que outras autorizações para aquisição de vacinas não tiveram a mesma resistência da Agência. Em função desse ativismo político, o CDN impetrou ações no Supremo Tribunal Federal, que não lograram êxito.

O CDN impetrou ações no STF visando à inclusão da Sputnik V no Plano Nacional de Imunização, por fim incluída entre aquelas que o Estado brasileiro reconhecia como aptas, autorizando importação, registro, distribuição e uso de vacinas no país, de forma excepcional. A ANVISA estabeleceu exigências e condicionantes que inviabilizaram a importação do imunizante no prazo fixado, porém a articulação dos membros do Consórcio, apesar das retaliações do governo federal, foi uma importante ação, indo ao encontro de sua finalidade principal, que é a articulação em prol de resultados positivos para todos os seus entes consorciados, uma vez que a recomendação do Comitê Científico foi da cobertura vacinal urgente da população.

A instituição do Programa Saúde Nordeste teve como principal criação a Brigada Emergencial, recomendada pelo Comitê no Boletim 4, de 16/4/2020, a fim de ampliar o contingente de profissionais de saúde no atendimento à população,

provendo a força de trabalho para os locais necessitados. A Brigada passou a atuar em conjunto com as universidades públicas do Nordeste, sobretudo na fixação de diretrizes de programa de complementação curricular e de avaliação na modalidade ensino-serviço para a validação de diplomas médicos de brasileiros formados no exterior, com vistas à atuação no Sistema Único de Saúde, assegurando promoção, prevenção e assistência à saúde da população nordestina. A aceitabilidade dessa recomendação resultou nos convênios firmados entre vários estados nordestinos e universidades no sentido de encaminhar propostas aos parlamentares estaduais para a criação de programas de revalidação de diplomas para médicos brasileiros formados no exterior. Na Bahia, por exemplo, o Bolsa Revalida foi instituído pela Lei nº 14.412, de 22/12/2022.

Houve algumas críticas construtivas de integrantes do Comitê Científico, como o professor Maurício Lima Barreto, argumentando que o CC poderia e pode avançar mais e ter uma participação mais próxima dos estados consorciados, principalmente com a base científica e a criação de uma rede de comunicação entre essa base e uma maior integração entre as instituições e fundações científicas da região.

Portanto, o CC estabeleceu um legado técnico-científico para o CDN e para os estados consorciados. Ajudou na desconstrução do mito de que a Covid-19 era uma enfermidade simples e foi determinante para vencer a ideia de que as medidas de isolamento eram ineficazes, que o tratamento com remédios de eficácia não comprovada pela ciência eram suficientes para combater o vírus e que a máscara de proteção não era importante.

O então Governador Wellington Dias asseverou a importância que o CC teve para valorizar a ciência:

O CC estabelece a importância da integração da ciência entre os estados nordestinos e isso para todas as áreas de saúde, passando pela educação até a segurança pública. Eu sabia da importância da ciência, mas não que tivesse essa dimensão. Particularmente, eu mudei a visão da importância da ciência na gestão de um estado, e isso foi em função do Comitê Científico (Entrevistado pela autora em 12/8/2022).

Wellington Dias foi enfático sobre a importância da criação e dos resultados positivos obtidos pelo Comitê Científico, uma espécie de revolução sobre a importância da ciência para a gestão pública como um todo, em sua opinião.

Em relação à atuação do Programa de Alimentação Saudável, da mesma forma como fizemos sobre o Comitê, analisamos agora o impacto das políticas pú-

blicas, com as suas especificidades teóricas já mencionadas, buscando estabelecer a relação de causalidade com o programa.

Ao avaliar os seus efeitos, observamos que, mesmo num período relativamente curto de dois anos desde a criação do Programa, houve avanços para a população beneficiada. O PAS pretende ir além da criação dos meios para que a agricultura familiar se expanda, quer consolidar as práticas de cooperação, permitindo que as famílias escolham permanecer no campo com expectativas de melhora da qualidade de vida, com uma estratégia de articulação técnica e política institucional, com o objetivo de dinamizar a atividade econômica da agricultura familiar.

Isso pressupõe ações regionais prioritárias, sobretudo para promover a produção de alimentos saudáveis e para conseguir isso, foi feita uma articulação importante com as compras governamentais. Tendo em vista que as compras públicas são grandes indutoras de desenvolvimento, agregam valor à ação governamental, por meio do poder de compra do Estado, e é um grande instrumento de como política pública. A estratégia era adquirir alimentos oriundos da agricultura familiar, da biodiversidade e da pesca artesanal. Visando fortalecer o setor por meio do uso do poder de compra do Estado e transformar a realidade do mercado. Indo ao encontro do objetivo da política pública do PAS que é estimular a agricultura familiar, proporcionando uma base sólida ao negócio dos pequenos produtores.

O programa perseguiu suas metas com ações práticas, procurando viabilizá-las através de ações diretas do estado utilizando o seu poder de compra, e também trabalhando, na ampliação das fontes de recursos para o financiamento de projetos de agroindústrias familiares. Nesse aspecto o intuito é dar suporte prático no tocante ao acesso a investimentos, o que não é problema apenas do público-alvo do CDN, mas de todo pequeno e médio produtor rural.

Visando ultrapassar esse obstáculo, o Consórcio formatou um modelo de atuação fundamentado na ação cooperada entre a Câmara Temática da Agricultura Familiar e a Plataforma de Investimentos criada e regulamentada pela Resolução nº 3/2020 (CDN, 2020b), para ampliar e viabilizar as fontes de recursos pela captação nas agências multilaterais de desenvolvimento nacional e internacional.

O trabalho na modelagem em curso de um fundo de investimentos específico para atender às cooperativas da região foi essencial, pois a intenção é de que o fundo permita a expansão do crédito à agricultura familiar, com a captação de R\$ 50 milhões já em 2022, em caráter de projeto-piloto.

A emissão de Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA) é mais uma estratégia nessa área. Trata-se de uma plataforma de investimentos que estrutura e desenvolve de forma a implementar essa modalidade de financiamento pela emissão de certificados para acessar o mercado de capitais, com o valor estimado de R\$ 15 milhões para o financiamento das cooperativas de produção.

Uma linha de atuação adicional é a dos convênios e acordos de cooperação técnica, que estão sendo úteis para o alcance dos objetivos e, ao que parece, terá grande potencial de eficácia para os beneficiários. Já foi assinado o Convênio de Cooperação Técnica com o Banco de Brasília, cujo objeto é a busca de novas formas de financiamento e estruturação de garantias, possibilitando o fomento e financiamento de projetos integradores e estruturantes em setores estratégicos para a região.

Um importante acordo realizado foi o de cooperação com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido (AP1MC), estabelecendo um mecanismo de cooperação entre os partícipes, a fim de promover, incentivar e facilitar o desenvolvimento de uma campanha de doações privadas para a garantia do direito a água e sementes às famílias rurais do semiárido. Desse modo, além de estimular a solidariedade entre pessoas físicas e jurídicas, proporciona a construção de tecnologias sociais de captação de água das chuvas para acesso à água para o consumo humano e produção de alimentos, além da implantação de um banco de sementes, tudo detalhado em plano de trabalho.

Na prática, o principal benefício desse acordo entre a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e o CDN é o de que as empresas públicas arrecadem doações de usuários dos seus serviços para que possam ser construídas cisternas e outras estruturas que facilitem a produção da agricultura familiar, objetivo já vem sendo alcançado.

Outro efeito da ação do PAS com o fim de buscar os meios para alcançar os objetivos do programa é a importante ferramenta do SIRAF (Sistema de Informação Regional da Agricultura Familiar). O SIRAF-NE, lançado em agosto de 2020 com apoio do FIDA, tem como objetivo ampliar a participação de agricultores familiares e suas organizações de produção e comercialização no processo de compras governamentais e organizar a circulação de produtos em outros mercados. A iniciativa abrange a região Nordeste e espelha a boa prática anteriormente conduzida pelo Rio Grande do Norte. Para montar seu banco de dados, o SIRAF-NE gera informações a partir da

identificação de ofertantes e seus produtos, conforme quantidade, sazonalidade, localização e variedades.

O Sistema tem proporcionado a ampliação da participação de agricultores familiares no processo de compras governamentais e a disponibilidade de seus produtos a outros mercados. Segundo o Balanço de Atividades do Consórcio Nordeste 2019, o SIRAF-NE alcançou os seguintes números: 9.928 agricultores beneficiados, 148 cooperativas e 205 associações atendidas, 14.050 ofertas cadastradas e 765 produtos disponibilizados (CDN, 2020a).

O SIRAF-NE colocou em prática a organização de núcleos de apoio às associações e cooperativas, integrados numa rede regional para promover a qualificação da gestão e viabilizar condições de crédito, visando acessar novos mercados para os produtos da agricultura familiar, o que incentiva o aumento da produtividade e a renda das famílias. Somam-se a isso os estímulos às oficinas territoriais conjuntas, com atenção especial à educação, assistência social e agricultura familiar. A pretensão era nivelar oferta e demanda, ou seja, facilitar o atendimento da população em situação de insegurança alimentar e nutricional, em especial das escolas públicas, e a comercialização da produção das famílias.

Dessa forma, o Sistema propiciou a aproximação entre demanda e oferta, tornando-se, em consequência, um significativo instrumento de apoio às cooperativas e associações da agricultura familiar. Indo ao encontro desse intuito, tendo como horizonte o fortalecimento da economia local, inclusão das famílias e cooperativas na agricultura familiar no que diz respeito aos circuitos curtos de produção de alimento, o PAS estimula a realização de feiras de agricultura familiar e agroecológicas. Tal iniciativa obteve êxito, já tendo sido realizada a 1ª Feira da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Nordeste (FENAFES), que reuniu vários produtores do Nordeste em Natal, Rio Grande do Norte.

Além da exposição dos produtos da agricultura familiar e economia solidária dos nove estados membros do Consórcio, organizados em estandes no pavilhão da Feira, a organização do evento produziu debates em torno de estratégias para suprir a necessidade de produção de alimentos saudáveis e sua importância para a saúde.

Entre outros, foram temas de discussão na Feira os seguintes eixos: sistemas agroalimentares e alimentos saudáveis; acesso aos mercados e cooperativismo solidário; vigilância popular em saúde; caminho das águas, dos alimentos e das pessoas.

O evento teve a participação de governadores, gestores de políticas públicas, agências de cooperação internacional, instituições financeiras públicas, movimentos sociais e professores de instituições públicas de ensino. A Feira foi produto de uma articulação do CDN, através da Câmara Temática da Agricultura Familiar, em torno da implementação do PAS. Foi um evento pioneiro, o primeiro dessa magnitude no Nordeste, tendo proporcionado resultados significativos para os produtores da Agricultura Familiar. Isso se deu porque, afora a articulação com pesquisadores, especialistas e autoridades com poder de decisão, os produtores tiveram a oportunidade de divulgar seus produtos, dar visibilidade à sua produção e mostrar o quanto podem atender com qualidade a uma demanda regional e até nacional.

Além do caráter clássico de um grande evento de divulgação, a Feira em particular foi muito relevante para os produtores, por terem a oportunidade de expor toda a sua potencialidade de produção, a diversidade de seus produtos e aproximar os demandantes em potencial para os estados consorciados e para outros públicos. Como afirmou o Professor Jorge Machado, um dos palestrantes do evento, “o alimento e a produção sustentável e saudável foi o centro da discussão” (Entrevistado pela autora em 18/6/2022).

Outro efeito identificado foi a criação do Sistema Unificado Regional de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF), instituído pela Resolução nº 4, de 16/6/2022 (CDN, 2022), nos termos do Protocolo de Intenções do Consórcio Nordeste (CDN, 2019b). A Cláusula 42 (Das Competências e dos Serviços), item IX, do Protocolo, dispõe sobre o fortalecimento da inspeção sanitária, por meio de uma política única que consolidasse a legislação e os procedimentos adotados pelos estados, com o objetivo de ampliar as oportunidades de acesso ao mercado para os produtos da agricultura familiar.

O SUSAF tem o objetivo de promover integração, harmonização e padronização de procedimentos dos serviços estaduais e municipais de inspeção de produtos de origem animal dos estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte; o fortalecimento dos serviços estaduais de inspeção e fiscalização agropecuária; ampliar as oportunidades de acesso ao mercado para as agroindústrias da agricultura familiar.

As finalidades do SUSAF foram definidas nos parágrafos 1º e 2º do art. 1º da Resolução 4/2022 (CDN, 2022):

Art. 1º [...]

§ 1º O SUSAF-NE tem como finalidade atender a demanda dos Estabelecimentos Agroindustrial de Pequeno Porte, de produtos de origem

animal, dirigidos por agricultores familiares, com área útil construída não superior a 250 m², conforme de definições estabelecidas pela Instrução Normativa MAPA - 05, de 14/02/2017 e pelo art. 3.º da Lei Federal n.º 11.326, de 24 de julho de 2006.

§ 2º Considera-se produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal as definições conforme estabelecidas no Art. 3º do Decreto nº 9.918, de 18 de Julho de 2019.

A estruturação do SUSAF-NE pressupõe a adesão dos consorciados que o tenham implantado no âmbito estadual por meio de legislação própria. Confere discricionariedade aos estados na elaboração dos normativos, dando-lhes a opção de adotar os instrumentos jurídicos (leis, decretos e portarias) necessários à implantação e funcionamento do SUSAF estadual, em consonância com a legislação federal vigente.

Já a gestão e operacionalização do SUSAF-NE cabe à Câmara Temática da Agricultura Familiar do CDN, que atuará nas seguintes frentes de ação, conforme o art. 3º , incisos de I a IV, da Resolução nº 4/2022 (CDN, 2022):

Art. 3º [...]

I - propor os instrumentos e procedimentos de regulamentação da adesão dos Estados ao SUSAF-NE;

II - assessorar os Estados no processo de criação e regulamentação dos Sistemas Estaduais (SUSAF Estadual);

III - monitorar e manter a Câmara Temática informada sobre a adesão de Estados e Municípios ao SUSAF-NE;

IV - estabelecer diálogo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), quando necessário ou solicitado, visando manter o funcionamento do SUSAF-NE em consonância com a legislação federal vigente;

Conforme verificamos, a sustentabilidade é outro elemento muito presente no Consórcio Nordeste, tanto do ponto de vista territorial quanto nacional e internacional. Na medida que o CDN, através do PAS, trata e organiza suas estratégias para produzir e comercializar uma alimentação saudável com base na agricultura familiar, adotando um modelo preservacionista, as políticas têm estado imbuídas da sustentabilidade. São várias as iniciativas nesse sentido, e uma delas é a Carta de Brasília (CDN, 2021d), elaborada pela Câmara Temática da Agricultura Familiar e assinada em 19/11/2021, pelos Secretários e Secretária da Agricultura Familiar dos entes consorciados, consolidando uma forte ação política.

Na carta, os signatários enfatizaram a necessidade de sua articulação em razão do expressivo desinvestimento nas principais ações do governo federal, que são fundamentais para ampliar a resiliência das comunidades locais, para manter sua capacidade produtiva por meio da adoção de práticas sustentáveis e tecnologias sociais adaptadas às condições climáticas do semiárido. Enfatizaram ainda a importância de programas como os de: implantação de equipamentos e de tecnologia

social de acesso à água para o consumo humano e a produção de alimentos; execução de obras e equipamentos para oferta de água; Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para a agricultura familiar; aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar para a promoção da segurança alimentar e nutricional.

Os governadores propuseram a adoção, de imediato, por meio das estruturas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério da Cidadania e do Ministério do Desenvolvimento Regional, das seguintes medidas emergenciais:

- I. Ampliar as ações e destinação de recursos, no âmbito Estadual e Federal, para perfuração e instalação de poços tubulares, visando aumentar a capacidade de atendimento da demanda de água, especialmente para a dessedentação animal e produção de forragem;
- II. Criar Linha de Crédito Emergencial desburocratizada, para financiamento de custeio pecuário destinado a aquisição de alimentação animal (concentrado e volumoso) para suporte à manutenção dos rebanhos bovinos, caprinos, ovinos e da avicultura (postura e corte), bem como para financiamento de outras atividades agroindustriais;
- III. Articular institucionalmente, junto ao Ministério da Economia, objetivando prorrogar todas as parcelas de crédito rural de investimento e/ou custeio com vencimentos no ano de 2021 para 2023; e
- IV. Articular institucionalmente, junto ao Ministério da Economia, objetivando autorizar a antecipação do pagamento do Garantia Safra, em parcela única, referente a Safra 20/21, para dezembro de 2021, conforme laudos de verificação de perdas de safra (CDN, 2021d).

Foi ressaltado também que historicamente no semiárido a escassez de chuvas e a pouca água desafiam homens e mulheres do campo e da cidade. A ocorrência de seca é cíclica e natural, contudo esse cenário tem se agravado nas últimas décadas com secas mais constantes e mais prolongadas, que podem se agravar ainda mais, conforme projeções do IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, em português), órgão das Nações Unidas para avaliar as mudanças climáticas criado em 1988, por iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

No Sexto Relatório de Avaliação (IPCC, 2022), o IPCC analisa os Impactos, adaptações e vulnerabilidades às mudanças climáticas de várias regiões do planeta. No Capítulo 12, dedicado às Américas Central e do Sul, observa que na região Nordeste do Brasil a diminuição progressiva do nível de chuva e o aumento da temperatura, de 3 a 4° C, pode tornar a região semidesértica, o que também pode afetar fortemente a agricultura. Além dessas áreas, as cidades litorâneas do país também sofrem vulnerabilidades importantes. Portanto, conclui a esse respeito que o Brasil precisa repensar o seu modelo de desenvolvimento econômico.

Desse modo, no Consórcio Nordeste chegou-se ao consenso de que a continuidade das ações estruturantes, permitindo ampliar a capacidade de acesso à água para consumo e produção de alimentos, inclusive na pecuária, é essencial para que se estabeleça um cenário de futuro em que as estruturas básicas estejam postas para que a população local exerça, na sua totalidade, a capacidade de convivência e resiliência às condições climáticas e ocorrências de secas extremas, severas ou moderadas.

O CDN já iniciou as tratativas com o Green Climate Fund para captar recursos e viabilizar financiamento para ações de combate à seca e à fome no Nordeste. O fundo foi criado pela ONU em 2010, no âmbito da Convenção de Mudanças Climáticas (UNFCCC), e é dedicado a reduzir emissões de gases de efeito estufa. Existe uma intermediação do FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura), organismo da ONU, que tem uma carteira no Brasil de 425 milhões de dólares em 6 projetos, e a expectativa é de que ocorram doações da ordem de 8 milhões. Entre as linhas de financiamento propostas, existe uma que é voltada às famílias pobres, com prioridade para mulheres e jovens. A doação é para investir no acesso à água e em sistemas produtivos resilientes às mudanças climáticas. A negociação contratual está sendo efetivada com o CDN, tendo o BNDES como pessoa jurídica executora.

Os estados já começaram a implementar suas políticas específicas nessa direção, um resultado das discussões do CDN. Um exemplo é o PROVERDE (Programa de Desenvolvimento Ambiental do Piauí), criado pelo Decreto 20.179, de 4/11/2021 (PIAUI, 2021b), do governo piauiense. O objetivo do Programa é promover e apoiar o desenvolvimento ambiental do estado, contemplando instrumentos, projetos e ações, possibilitando ao poder público e à iniciativa privada a promoção e conjunção de todos os esforços necessários para o cumprimento das obrigações assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris e facilitando o acesso aos recursos e mecanismos financeiros necessários para o desenvolvimento social e econômico sustentável do Piauí. Como prova da importância do tema no âmbito global, o então Governador Wellington Dias ressaltou que foi lançado na COP 26, em Glasgow, um edital referente à venda de créditos de carbono, totalmente vendidos. Segundo ele, “isso demonstrou a liderança nacional do CDN e a importância que o Consórcio deu ao tema” (Entrevistado pela autora em 12/8/2022).

Indo na linha de projetos de responsabilidade ambiental e que promovem o desenvolvimento, foi implementado o projeto Rota das Emoções, que visa assegurar

uma fonte de renda à população local, estimulando o turismo sustentável e garantindo a preservação da biodiversidade. O planejamento estimado é da ordem de 6 milhões de euros, metade doada pela França e a outra metade, pelos três estados nordestinos que vão executar o projeto.

O Rota das Emoções une os estados do Piauí, Ceará e Maranhão, e a proposta é incluir as comunidades dos estados nesse circuito de modo sustentável e preservando o meio ambiente, além de estimular a agricultura familiar. O projeto contemplará as áreas de estruturação das cadeias produtivas, capacitação dos produtores, preservação ambiental e inserção comercial organizada através de um selo de identidade cultural. O objetivo é gerar renda e melhorar a qualidade de vida das pessoas envolvidas, visando à dinamização produtiva da agricultura familiar, da pesca, artesanato e turismo por meio do uso sustentável dos recursos naturais.

A atual governadora do Piauí, Regina Sousa, enfatizou que o projeto tem como característica a integração entre as comunidades:

O Consórcio Nordeste tem um trabalho com os estados por intermédio das Câmaras Temáticas e o Rota das Emoções em específico, envolve as Câmaras da Agricultura Familiar e do Turismo. É uma concepção do Consórcio para os estados do Piauí, Ceará e Maranhão com o intuito de envolver as comunidades junto com o desenvolvimento dessa região (Entrevistada pela autora em 17/6/2022).

Já o Programa Ativo Verde, do governo do Piauí, quer estimular a expansão da base econômica do estado em consonância com a dinâmica da economia verde, baixa emissão de carbono, eficiência no uso de recursos e busca pela inclusão social. Isso pode ser alcançado com a operacionalização e registro de instrumentos representativos dos ativos de natureza intangível, originários da atividade de conservação e ampliação de florestas nativas.

No âmbito das compras públicas, os entes consorciados utilizaram de forma muito eficiente o poder econômico dos estados para estimular o mercado da agricultura familiar. Como já é sabido, o Piauí tem uma força grande no mercado exercendo seu poder de compra, e o CDN estimulou ainda mais esse instrumento a partir dos Programas Estaduais de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES).

Os estados do Rio Grande do Norte e Piauí já publicaram leis e decretos para colocar em prática a política, e a Bahia tem uma lei em elaboração nesse sentido. O Rio Grande do Norte estabeleceu, com a Lei nº 10.536/2019, a criação do seu PECAFES, segundo o art. 1º, que assim o define:

Art. 1º Fica criado o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES) no Estado do Rio Grande do Norte, com a finalidade de garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade pesqueira, in natura e beneficiados, produzidos por agricultores e agricultoras ou suas organizações socioeconômicas rurais, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários e beneficiárias da agricultura familiar como forma de assegurar o desenvolvimento rural sustentável, a promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional e o incremento à geração de trabalho e renda (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

O destaque do programa fica por conta do § 3º do mesmo artigo, que prioriza as organizações aptas a participar do PECAFES, aquelas constituídas predominantemente por mulheres, jovens, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. Outro elemento importante é o parágrafo único do art. 5º, determinando que 30% do valor total destinado à composição do cardápio deverá ser composto por custos com aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e economia solidária, sendo esses produtos solicitados por meio de chamada pública paralela.

O estado do Piauí também já instituiu a sua Política Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária, com base na Lei 7.480/2021 (PIAUÍ, 2021a), com a finalidade de garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade pesqueira *in natura*, produzidos por agricultores e agricultoras familiares. Observa-se que a lei tem especificada sua finalidade, mas apresenta alguns diferenciais importantes, nos termos do § 3º do art. 1º:

Art. 1º [...]

[...]

§ 3º Dentre as organizações aptas a participar da Política Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária serão priorizadas as constituídas por mulheres, jovens, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas (PIAUÍ, 2021a).

O mesmo dispositivo legal de 2021 também prevê o fortalecimento dos espaços e redes de comercialização dos produtos oriundo da agricultura familiar e da economia solidária, bem como apoiar a prática do associativismo e cooperativismo. Percebe-se que a intenção da política pública, além de promover a agricultura familiar, tem o claro propósito de fomentar atividades econômicas para os produtores da agricultura familiar que são colocados em segundo plano e que historicamente foram desprestigiados pelo estado. O lei em destaque formata políticas públicas, principalmente de acesso dos produtores rurais ao crédito, que precisam de instrumentos legais para alavancarem sua produção, comercialização e para terem

uma melhora em suas condições gerais de vida. E isso fica mais uma vez comprovado quando o art. 5º, parágrafo único, trata da modalidade de compra indireta, estabelecendo que:

Art. 5º [...]

Parágrafo único. Do valor total destinado à composição do cardápio deverá constar que, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos custos com aquisição de gêneros alimentícios deverão ser provenientes de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade pesqueira, in natura e beneficiados, produzidos por agricultores e agricultoras ou suas organizações sócioeconômicas rurais, por povos indígenas e comunidades tradicionais, pelos beneficiários e beneficiárias da agricultura familiar e economia solidária, sendo estes produtos selecionados por meio de chamada pública paralela (PIAUÍ, 2021a).

No trecho citado da Lei 7.480/2021 (PIAUÍ, 2021a), a importância maior dessa obrigatoriedade decorre do fato de que é o Governo do Estado quem aporta esses recursos, por ter um grande poder de compra. Desse modo, os produtores obtêm uma demanda quase que certa, o que permite previsibilidade e garantia de que seus produtos serão vendidos.

Outro fator relevante é que o estado do Piauí já está em estágio avançado de implementação dessa política, visto que já publicou edital de credenciamento público de organizações sem fins lucrativos para obtenção de gêneros alimentícios.

O Edital de Credenciamento Público nº 1/2021 (PIAUÍ, 2021c), por inexigibilidade, tem como objeto:

Credenciamento de organizações sociais sem fins lucrativos e cooperativas para serem unidades fornecedoras de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar para os 12 (doze) territórios de desenvolvimento do Estado, conforme quantitativos e especificações constantes neste edital e seus anexos.

Entende-se que esses Programas são os mais eficazes do PAS, pois foram materializados em projetos de lei, na publicação dos decretos regulamentadores e editais já publicados, que estabelecem de fato a participação do estado no estímulo à agricultura familiar, fomentando os empreendimentos dos pequenos produtores, o consumo de alimentos saudáveis pela população. Por isso, tais programas atendem ao que foi previsto no Programa de Alimentação Saudável do CDN, confirmando, assim, sua eficácia.

Os Programas evidenciam o engajamento dos estados em torná-los realidade, explorando todas as suas potencialidades, desde a formatação até a gestão, o que comprova que a política pública tem o apoio da alta administração. Sendo os projetos públicos ou privados, os resultados poderão ser aferidos com mais precisão ao longo dos anos, comparando os dados quantitativos mensuráveis.

Por fim, a estratégia de regularização fundiária dos territórios ocupados pelos povos e comunidades tradicionais é considerada importante para o PAS. Por isso, foi realizado um estudo, com apoio do FIDA, sobre as normas legais para fundamentar as ações em nível estadual acerca da destinação de terras públicas a povos e comunidades tradicionais, com foco na inclusão produtiva dessas comunidades. Essa linha de ação, não obstante a prioridade dada pelo CDN, teve avanços mais modestos, em razão das peculiaridades jurídicas e legais existentes no Brasil inteiro. Tais peculiaridades envolvem uma série de fatores, desde problemas cartoriais até o longo tempo que transcorre desde o início do processo de regularização, que carece da comprovação de documentos, obviamente passando pela negociação entre o estado e o particular. Todos esses fatores tornam o processo lento e moroso, prejudicando as metas estabelecidas pelo Programa de Alimentação Saudável.

8 DISCUSSÃO

A criação do Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste inaugurou um novo modelo de relação interfederativa para os estados da região, cuja tônica é a cooperação, um modelo fundamental para que os consorciados buscassem alternativas para a resolução de suas demandas. É o que assevera o Secretário Executivo do Consórcio, Carlos Gabas:

O maior ganho hoje do Consórcio, o maior feito, e precisa ser aprofundado, está exatamente no processo da sua construção. É você passar de uma relação entre os estados de competição para uma relação de cooperação, esse é o principal ganho. Quando você junta nove estados com capacidades distintas, perfis distintos, com bioma que é comum a todos eles, com uma cultura muito forte comum a todos eles, com uma história muito comum a todos eles também, você consegue uma sinergia entre os estados, o que você não consegue em nenhuma outra região (Entrevista à autora em 18/8/2022).

Tanto em sua relação com a União quanto na construção de políticas públicas de interesse comum dos estados, o CDN consolidou a formatação de uma rede de governança institucionalizada, cuja participação dos gestores e dos beneficiários das políticas públicas é integrada de forma sistêmica, algo inerente ao Consórcio.

Os objetivos do Consórcio Nordeste são amplos e ambiciosos, porém são bem desenhados institucionalmente, com uma gama de normativos que estabelecem a forma de governança e definem sua finalidade. E para além do objetivo geral do desenvolvimento sustentável, do estímulo à produção e consumo de alimentos saudáveis delimitados por seus programas, o CDN objetiva reduzir e atender às demandas sociais e econômicas históricas da região em contexto agravado pela conjuntura política adversa estabelecida pelo governo federal a partir de 2017.

O CDN tem apenas dois anos de existência e, por essa razão, seu arcabouço institucional ainda se encontra em fase de implementação. Mesmo assim, é possível verificar os efeitos práticos e vislumbrar seu potencial de eficácia, principalmente se for considerada a magnitude do arranjo institucional inovador de seus programas e políticas públicas. A Subsecretária do CDN Maria Fernanda Coelho corrobora essa posição:

Uma das grandes dificuldades da agricultura familiar é você ter a mensuração do volume de investimentos que a agricultura tem feito, ou seja, você conseguir passar para a sociedade o quão impacta um real investido na agricultura familiar e a melhoria inclusive. Isso pra mim vai ser o grande ganho da Câmara Temática da Agricultura Familiar, quando a gente tiver a capacidade de demonstrar o efeito dessas políticas públicas e do quanto aqueles recursos investidos na agricultura familiar se tornam representativos (Entrevista à autora em 26/7/2022).

A ideia do Consórcio já existia há algum tempo, e era desejo dos governadores que ele fosse criado desde a iniciativa do Fórum dos Governadores do Nordeste. Uma guinada na conjuntura política no Brasil, com o golpe que destituiu a então Presidente da República em meados de 2016, acelerou o processo de construção do CDN. A nova fase política brasileira foi muito desfavorável para a região Nordeste e, em função disso, o processo foi acelerado e seu grau de institucionalização avançou sensivelmente, sobretudo pela adesão dos estados consorciados. Maria Fernanda Coelho explicitou essa questão:

Você tem na região Nordeste governadores de cinco partidos diferentes. Você tem na realidade uma composição aí que é bastante ampla, do ponto de vista do espectro político. Agora, todos convergindo com uma grande vontade de desenvolver a região, de dinamizá-la, trazer investimentos e mostrar as potencialidades da região nordeste. Isso é uma coisa muito importante (Entrevista à autora em 26/7/2022).

Além do contexto político e econômico, houve o advento da pandemia de Covid-19, que impulsionou o fortalecimento da interação da região, uma vez que os estados se uniram ainda mais para resolver as graves consequências da pandemia. O Professor Maurício Barreto, um dos membros do Comitê Científico, tem uma visão interessante sobre essa questão:

Então eu acho que foi a construção dessa relação, que eu digo virtuosa, entre ciência e política, são duas coisas. Eu não defendo nenhum cientificismo, se é que esse termo está correto, as decisões do mundo são políticas. Agora eu acho que pode ajudar a melhorar a qualidade das decisões políticas, políticos bem intencionados e que queiram efetivamente resolver os problemas da sociedade, é lógico que o conhecimento que existe pode ajudar e em troca a política pode ajudar o desenvolvimento científico e dar orientação e propor soluções para atender as necessidades e as áreas científicas onde há conhecimento (Entrevista à autora em 1º/5/2022).

O Consórcio tem um alto grau de associativismo horizontal, o que significa estar calcado numa atuação cooperada, cujos pressupostos básicos implicam em ganhos e benefícios comuns a todos os estados parceiros. Trata-se de um arranjo em que todos obtêm resultados positivos, reforçando a identidade regional experimentada desde os anos 1950 com a SUDENE. Desta vez, a característica nova é que o surgimento do CDN foi motivado pelas necessidades da região nordestina, com as alternativas pensadas e propostas de forma compartilhada pelos próprios estados, o que resulta na construção de saídas conjuntas. Alinhando critérios técnicos e o papel das lideranças políticas bem articuladas, o CDN representa um salto de qualidade política e institucional da região.

Um dos principais resultados positivos foi a “nova” natureza da cultura política inter-regional. O Consórcio deixa de lado as disputas político-partidárias, abandona a

concorrência predatória por investimentos na região, como a que acontecia com a guerra fiscal entre os estados que caracterizou disputas no final da década de 1990 e início dos anos 2000 – naquela época, a guerra fiscal era a principal forma de atrair investimentos para o Nordeste. O CDN iniciou um processo de adoção da política de cooperação entre os estados, seguindo a máxima de “juntos, temos mais força”.

Contudo, o grande diferencial do Consórcio Nordeste é estar calcado na horizontalidade das relações intergovernamentais dos estados consorciados, com uma alta capacidade de intervenção por meio de um processo de liderança colaborativa. A característica peculiar do CDN é que todas as decisões são tomadas e implantadas de forma consensual. Se não houver consenso, as propostas não são submetidas à Assembleia Geral, que é o órgão máximo de decisão.

Considerando que o Consórcio está dando seus primeiros passos, existe muito a se avançar, o que é natural, tendo em vista a natureza das suas políticas públicas, que necessitam de um tempo razoável de maturação, pois são políticas que obtêm resultados a médio e longo prazo.

Entre os instrumentos de construção cooperativa do CDN, os principais são as Câmaras Temáticas. É no âmbito dessas estruturas que ocorrem as discussões, o planejamento e a concepção das políticas públicas do Consórcio. Pode-se dizer que elas compõem o cérebro do Consórcio Nordeste, pois todas as decisões ocorrem a partir delas, que são os pilares estruturantes do instrumento inovador que é o CDN. A Subsecretária Maria Fernanda Coelho foi enfática ao falar da importância das Câmaras Temáticas, em especial a do PAS, conforme trecho da entrevista a seguir:

Por que veja, como é que ia se pensar uma articulação entre três estados se não tivesse uma Câmara Temática funcionando e se não tivesse um programa de alimentos saudáveis que orienta você valorizar sociobiodiversidades, os povos e comunidades tradicionais, trabalhar a questão do protagonismo feminino, incorporar a gastronomia e o artesanato como eixos para o desenvolvimento sustentável (Entrevista à autora em 26/7/2022).

O acompanhamento é feito pelo presidente do Consórcio, um dos governadores nordestinos que se alternam na coordenação dos trabalhos, o que demonstra a importância que as Câmaras Temáticas têm para os mandatários. Elas são definitivamente o principal núcleo decisório do CDN e conectam várias políticas nos estados. Uma das que mais se destacam é a da Agricultura Familiar, pois nela foram formatadas as políticas mais eficazes, que deixaram o maior legado para os estados.

A gestão pública do CDN tem um caráter peculiar, no sentido de que cria as políticas do geral para o particular, ou seja, o Consórcio consegue implementá-las respeitando as particularidades e potencialidades de cada estado consorciado. Embora as decisões obedeçam a um consenso, a implementação dos programas e políticas públicas definidas não são vinculantes. Os estados membros do CDN não são obrigados a aportar recursos em determinadas políticas públicas e a adesão pode ocorrer em qualquer tempo. Foi o que apontou o Secretário Executivo, Carlos Gabas:

Então, tem duas coisas que são fatores determinantes, a cooperação e uma outra, que é a autonomia dos estados. Nada do que a gente faça é obrigatório, tudo é por adesão. Você pode fazer a política mais maravilhosa do mundo, o estado só entra se ele quiser, é voluntário. A gente apresenta a solução e cada um adere. Até hoje o índice de adesão é bem alto, é quase total em tudo que a gente faz, inclusive na questão econômica (Entrevista à autora em 18/8/2022).

Outro elemento marcante é que o Consórcio considera que as questões econômicas e sociais não estão dissociadas das ambientais, mas formam um tripé, vinculando-se, desse modo à preocupação global com a pauta ambiental. Essa preocupação está presente em suas políticas públicas e programas que se vinculam, por exemplo, à *Environmental, Social and Governance* (ESG), que leva em consideração questões ambientais, sociais e de governança na construção das políticas públicas e privadas. Trata-se de um conceito cada vez mais relevante na elaboração das políticas públicas e nas agências multilaterais de financiamento.

A atuação institucional técnica e política articulada pelo Programa de Alimentação Saudável é um exemplo disso, pois os critérios ambientais estão imbricados no desenho institucional das ações. O PAS teve como um de seus fundamentos a teoria dos Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS), uma vez que o investimento na promoção da alimentação saudável, da agricultura familiar, além da sustentabilidade, resulta numa política de saúde de forma ampliada, o que é inerente a todos os projetos derivados do Programa.

Uma prova disso é que, em abril de 2021, os nove governadores nordestinos assinaram uma carta intitulada “Nordeste pela Ação Climática”, na qual defendiam “a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental baseado na descarbonização da economia, conservação dos recursos e ambientes naturais e na adaptação às mudanças do clima” (CDN, 2021b). Isso significa que o compromisso com as questões climáticas está sempre presente e alinha-se com a preocupação do resto do mundo, sendo uma das diretrizes para a atuação de forma cooperada dos estados consorciados.

Nessa perspectiva, salientamos a criação do Fundo Ambiental do Nordeste, a viabilização do Programa Plantando Resiliência Climática em Comunidades do Semiárido Nordestino e da Estratégia de Viabilização de Ativos Ambientais. Além disso, o Consórcio busca a articulação de políticas integradas, como a Rota das Emoções, financiada com recursos da Agência Francesa de Financiamento (AFD), integrando o litoral do Ceará, Piauí e Maranhão num dos principais roteiros turísticos do Brasil. São 900 km de estradas, que compreendem diversos municípios, combinando atrações culturais, gastronomia e paisagens.

Constatamos também como muito presente a interação e a participação da sociedade civil na elaboração, e até na implementação, dos programas e políticas, levando um sentimento de pertencimento aos usuários da política pública. Conforme dito pela Subsecretária Maria Fernanda Coelho, o CDN

[...] não só fomenta e incentiva como permite conhecer a experiência que o outro estado tem, a forma como implementou, quais os caminhos que foram trilhados, quais dificuldades encontradas, onde você teve dificuldade pra você trabalhar o programa, e aí permite, inclusive, ser mais ágil na sua implementação. Isso é incrível (Entrevista à autora em 26/7/2022).

Isso é observado principalmente no PAS, pois os agricultores familiares, seus maiores beneficiários, participam diretamente da concepção dos programas, a exemplo do SIRAF, do SUAF e dos programas estaduais de compras públicas governamentais da agricultura familiar e economia solidária. Com uma atenção especial para as mulheres e jovens, esses programas estão em implementação pelos estados do Rio Grande do Norte e Piauí – a Bahia já está elaborando o formato da sua legislação.

A participação das comunidades e associações vai além da definição dos objetivos e das estratégias de implementação, avança também para o estágio de compartilhamento na execução das ações. Isso traz um efeito positivo para as entidades da sociedade civil, pois elas precisam se qualificar tecnicamente para atuar juntamente com os gestores públicos sem que isso interfira em sua autonomia. Trazemos como exemplo a 1ª Feira da Agricultura Familiar e Economia Solidária, na qual a construção coletiva foi uma verdadeira parceria. Ficou evidente a constituição de um espaço unificado de atuação com a institucionalidade, e esse trabalho em rede gera benefícios comuns.

No âmbito das discussões do Consórcio, foi estabelecido um ambiente de socialização das boas práticas dos programas criados e colocados em execução nos estados participantes, ficando evidente que o fator cooperação é uma marca muito forte e eficaz na construção dos programas do CDN.

Diferentemente dos anos 1980, quando se pregava uma cultura “sudestina” para o Nordeste, agora o CDN vem fortalecendo o sentimento do orgulho de ser nordestino, pois a valorização da cultura é também pressuposto das políticas públicas pensadas e implementadas, buscando potencializar todos os aspectos positivos da região, com o objetivo de que ela se desenvolva de forma estrutural. O Secretário Executivo do Consórcio, Carlos Gabas, explicita essa posição de forma bem clara:

O Nordeste é uma potência que nós precisamos enxergar como potência, mas é primordial que essa visão de cooperação exista. E ela está sendo cada vez mais consolidada, ela existe e nós estamos consolidando. E posso garantir para você que o maior ganho está nesse processo de construção e consolidação da política de cooperação e não de competição (Entrevista à autora em 18/8/2022).

O ex-governador Wellington Dias ratificou essa ideia, afirmando que “hoje não é o Brasil que chega no Nordeste e diz o que é bom para a região; é o Nordeste que chega e diz para o Brasil o que é bom para a região Nordeste” (Entrevista à autora em 12/8/2022).

O método de construção democrática, de governança horizontalizada em que se estabelecem “compromissos de consciência coletiva”, mantendo a autonomia dos entes é realmente inovador na administração pública. Isso transforma o Consórcio numa espécie de catalisador institucional da formulação e implementação das políticas públicas para a região. Entendemos não haver outra ocorrência de uma institucionalidade dessa natureza de cooperação entre estados de uma mesma região no Brasil. Apesar de existirem vários consórcios públicos no país, principalmente os municipais, a situação do CDN é particular.

E como efeito prático, as “capacidades estatais” se amplificam. Wellington Dias afirma a importância disso, ressaltando que: “Quando se juntam e se somam os dados de cada ente consorciado, os resultados são extraordinários, evidenciando o potencial de execução muito maior de se construir políticas públicas isoladamente” (Entrevista à autora em 12/8/2022).

O Nordeste passou a entender que sabe qual política é necessária para a região e como ela deve ser construída. Ressaltamos que, de acordo com a hipótese levantada nesta pesquisa, o arranjo institucional do Consórcio Nordeste é realmente inovador. Trouxe benefícios para a região, propondo uma série de soluções para as demandas estruturais de décadas, além das conjunturais, principalmente as resultantes das políticas da União destinadas ao Nordeste e ao restante do Brasil.

O Comitê Científico instituído pelo CDN reforçou a importância de a gestão pública fundamentar suas decisões em várias áreas do conhecimento científico, articulando de

modo efetivo a ciência à tomada de decisões, qualificando a atuação dos gestores.

O Professor Maurício Barreto afirma que “os governadores deram uma sinalização de que eles estavam tentando manter essa relação entre conhecimento, ciência e decisão. Isso pra mim é um ponto importante e simbólico do processo” (Entrevista à autora em 1º/5/2022).

O CC fez os estados entenderem que é necessário se cercar da ciência em diversas áreas da gestão pública. A ciência foi posta como produtora de inovação vinda da própria política, ou seja, foi criado um diálogo com a política para proporcionar soluções práticas de enfrentamento aos entraves de desenvolvimento da região.

A ideia de que a ciência dita tradicional não poderia ser utilizada para fundamentar as decisões dos gestores públicos deixou de existir; ao contrário, a ciência passou a fazer parte da articulação e formulação das políticas públicas, desde as de saúde até as de sustentabilidade ambiental. Os gestores do Consórcio entenderam que a ciência não é exclusiva da pesquisa acadêmica, que pode e deve estar vinculada às atividades práticas da vida pública. O Comitê Científico foi o responsável por essa nova lógica do pensamento institucional e gerou externalidades positivas para os estados consorciados, tendo em vista que essa ideia foi difundida para além do consórcio, e os estados a absorveram.

Não obstante as contribuições trazidas pelo Consórcio, no decorrer da pesquisa observamos a ausência de ferramentas para medir a eficácia dos programas e políticas públicas. Portanto, é imprescindível a utilização de indicadores de desempenho para aferir os resultados alcançados pelos gestores. Uma vez que a metodologia está relacionada ao conceito de gerenciamento de resultados, entendemos que, para uma melhor avaliação e otimização desses resultados, os gestores públicos precisam aperfeiçoar essa avaliação, pois são responsáveis pela utilização dos recursos públicos, além da gama de gestores dos estados. Logo, a implementação de indicadores de desempenho seria uma importante ferramenta para o Consórcio Nordeste.

O CDN entendeu que existe essa necessidade, pois no desenvolvimento da pesquisa foi realizada uma oficina com os gestores do PAS propondo a construção de uma metodologia de indicadores de desempenho para o programa, que teve excelente aceitabilidade pelos participantes na metodologia de construção coletiva dos estados consorciados.

Finalizando esta pesquisa, concluímos que o Consórcio Nordeste atingiu seu objetivo geral e os específicos, trazendo efeitos positivos para a população nordestina, especialmente para os beneficiários do Programa de Alimentação Saudável, ao articular a promoção da saúde da população nordestina, ao promover o estímulo da produção saudável com o fortalecimento da agricultura familiar e dos pequenos produtores agrícolas. Iniciativas como a do Sistema de Informação Regional da Agricultura Familiar do Nordeste (SIRAF), baseado numa premissa básica da teoria econômica, a da oferta e da procura, é uma importante ferramenta que possibilita organizar a oferta de produtos da agricultura familiar, ajudando na execução de políticas de apoio à comercialização como o PAS, e abre possibilidades de novos mercados para os produtos, por ser um Sistema vitrine da produção da agricultura.

A Resolução nº 9/2020 (CDN, 2020d) que regulamentou o SIRAF, conforme expressa o art. 2º, § 1º, deixa bem claro o objetivo do Sistema.

§ 1º. A aquisição dos alimentos saudáveis de que trata o inc. I, poderá se dar por meio do SIRAF/NE - Sistema de Informações Regional de Agricultura Familiar, sistema público de facilitação do acesso e qualificação das informações de mercado, desenvolvido para facilitar e agilizar os processos de compras governamentais e abrir novos canais de comunicação com o setor privado.

A aprovação de leis estaduais que garantam a aquisição dos alimentos produzidos pela agricultura familiar viabiliza a efetivação desse objetivo, como a Lei nº 10.536/2019, do estado do Rio Grande do Norte, que criou o seu PECAFES, assim definido no art. 1º:

Art. 1º Fica criado o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES) no Estado do Rio Grande do Norte, com a finalidade de garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade pesqueira, in natura e beneficiados, produzidos por agricultores e agricultoras ou suas organizações socioeconômicas rurais, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários e beneficiárias da agricultura familiar como forma de assegurar o desenvolvimento rural sustentável, a promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional e o incremento à geração de trabalho e renda (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

Seguindo o mesmo propósito, o estado de Piauí aprovou a Lei 7.480/2021 (PIAÚÍ, 2021a), estabelecendo uma reserva de mercado para os produtos oriundos da agricultura familiar, como dispõe seu artigo 1º.

Art. 5º [...]

Parágrafo único. Do valor total destinado à composição do cardápio deverá constar que, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos custos com aquisição de gêneros alimentícios deverão ser provenientes de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade pesqueira, in natura e beneficiados, produzidos por agricultores e agricultoras ou suas organizações sócioeconômicas rurais, por povos indígenas e comunidades tradicionais, pelos beneficiários e beneficiárias da

agricultura familiar e economia solidária, sendo estes produtos selecionados por meio de chamada pública paralela (PIAUÍ, 2021a).

O mesmo estado chegou também a publicar o Edital de Credenciamento Público nº 1/2021 (PIAUÍ, 2021c), com critérios bem definidos, reforçando o poder de compra do estado através dessa política pública. Trata-se de questão central, tendo em vista que o estado, ao garantir a compra da produção, ajuda os produtores a terem um crescimento sustentável e duradouro. Esse fator é importantíssimo para os que carecem de capital de giro, capacidade de investimento e não têm acesso facilitado ao crédito para expandir seus negócios.

O CDN gerou uma nova institucionalidade de gestão de políticas públicas, mudou a lógica de atração de investimentos para o Nordeste, passando da ideia de competição para a de cooperação entre os entes consorciados, aproveitando as potencialidades conjuntas. Passou a dar a devida importância à ciência, colocando-a no centro da discussão, quando são formuladas e implementadas as políticas e os programas públicos para o Consórcio.

Em relação ao PAS, que tem como objetivo fortalecer e expandir a agricultura familiar, assegurar a segurança alimentar, combater a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável e solidário no âmbito regional, consideramos que, até o encerramento desta pesquisa, o Consórcio vem cumprindo os objetivos a que se propôs, e os efeitos têm sido satisfatórios. Uma questão de destaque é que ele alcança os resultados seguindo quase que fielmente o que preconiza a Resolução CDN 9/2020:

Art. 2º. O PAS/NE atuará voltado para os seguintes eixos:

I - aquisição de alimentos saudáveis, por meio de mecanismos de articulação das compras públicas estaduais de alimentos oriundos da agricultura familiar, da biodiversidade e da pesca artesanal.

II - viabilização e ampliação das fontes de obtenção de recursos para o financiamento de projetos de implantação e/ou ampliação de agroindústrias familiares;

III - apoio à pesca artesanal e à mobilização das organizações de aquicultores, marisqueiras e pescadores artesanais;

IV - garantia de segurança hídrica e gestão dos recursos hídricos, com ampliação e fortalecimento das políticas públicas de acesso permanente à água de boa qualidade para o consumo humano.

V - regularização fundiária dos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos e comunidades tradicionais, estabelecendo uma agenda com orientações para um trabalho regional, focada na inclusão produtiva destas comunidades (CDN, 2020d).

Convém ressaltar que os benefícios foram mais acentuados no eixo que trata da aquisição de alimentos saudáveis, especialmente por meio da articulação das compras públicas estaduais de alimentos oriundos da agricultura familiar, além da

busca pela viabilização e ampliação das fontes de recursos para o financiamento de projetos de implantação e ampliação de agroindústrias familiares. Logo, entendemos que a política tem interferido de forma positiva para a promoção da saúde dos beneficiários do Programa.

Ainda em relação ao PAS, boa parte das compras efetuadas são direcionadas a presídios, hospitais e merenda escolar da rede pública. É sabido que a imensa maioria desse público é de pessoas com baixo poder aquisitivo, o que restringe o acesso à alimentação saudável e aumenta a dependência da alimentação ofertada pelo Programa. Isso engrandece a importância do PAS, pois torna a política pública mais eficiente. Essa constatação foi verificada com as entrevistas feitas com os governadores, os gestores técnicos do programa e com os beneficiários.

Os efeitos positivos foram mais detectados na avaliação qualitativa aferida pelos sistemas criados, pelos projetos de lei aprovados, programas colocados em prática e eventos, a exemplo da 1ª Feira de Agricultura Familiar e Solidária do Nordeste, conforme já comentamos anteriormente. Já em termos quantitativos, devido às características da política pública será necessário um período maior de funcionamento do Programa para se fazer uma avaliação mais precisa.

Por fim, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) é um arranjo institucional inovador, criado para auxiliar na viabilização das políticas públicas de saúde, visando atender às demandas sociais da população nordestina, já significando um importante instrumento estratégico-político e técnico-científico para a região.

9 CONCLUSÃO

Ao finalizar nossa análise, entendemos que um dos principais efeitos do funcionamento e da atuação do Consórcio de Desenvolvimento do Nordeste, desde sua criação, foi a instauração de uma nova relação interfederativa entre os estados da região, uma relação cuja tônica é a cooperação. Essa nova concepção foi fundamental para que os estados buscassem alternativas para a resolução de suas demandas, tanto na atuação em relação à União quanto na construção de políticas públicas de interesse comum dos estados. O CDN consolidou a formatação de uma rede de governança institucionalizada, cuja participação dos gestores e dos beneficiários das políticas públicas é integrada de forma sistêmica, algo que lhe é inerente.

O Consórcio tem um alto grau de associativismo horizontal, ou seja, calcado numa atuação cooperada, cujos pressupostos básicos implicam em ganhos e benefícios comuns a todos os estados parceiros. Trata-se de um arranjo em que todos obtêm resultados positivos, reforçando a identidade regional, experimentada desde os anos 1950 com a SUDENE. Desta vez, a característica nova é que o surgimento do CDN foi motivado pelas necessidades da região Nordeste, com as alternativas pensadas e propostas pelos próprios estados de forma conjunta, resultando na construção de saídas que beneficiem os consorciados como um todo. Alinhando critérios técnicos e o papel das lideranças políticas bem articuladas, o CDN representa um salto de qualidade política e institucional da região.

Observamos como muito presentes na atuação do Consórcio Nordeste a interação e participação da sociedade civil na elaboração – e até mesmo na implementação – dos programas e políticas, levando um sentimento de pertencimento aos usuários da política pública. Isso é visto principalmente no PAS, pois os agricultores familiares, que são seus maiores beneficiários, participam diretamente da concepção dos programas, a exemplo do SIRAF, do SUAF e dos programas estaduais de compras públicas governamentais da agricultura familiar e economia solidária.

A institucionalidade criada pelo CDN estabeleceu um novo modelo de gestão, que proporciona um aprendizado coletivo, potencializando as vantagens da cooperação entre os estados.

O método de construção democrática, de governança horizontalizada, em que são estabelecidos "compromissos de consciência coletiva", mantendo a autonomia dos entes é um método realmente inovador na administração pública. Isso transforma

o Consórcio numa espécie de catalisador institucional da formulação e implementação das políticas públicas para a região.

Ao constituir o Comitê Científico, o Consórcio trabalhou a importância e necessidade de a gestão pública buscar sustentação para suas decisões no conhecimento científico, articulando de forma efetiva a tomada de decisões à ciência, qualificando a atuação dos gestores.

Em relação ao PAS, que tem o objetivo de fortalecer e expandir a agricultura familiar, assegurar a segurança alimentar, combater a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável e solidário em nível regional, consideramos que, até o encerramento desta pesquisa, o Consórcio teve efeitos satisfatórios.

Tais efeitos foram mais detectados na avaliação qualitativa, aferida pelos sistemas criados, pelos projetos de lei aprovados, programas colocados em prática e eventos, a exemplo da 1ª Feira de Agricultura Familiar e Solidária do Nordeste, conforme já comentamos anteriormente. Já em termos quantitativos, devido às características da política pública, verificar os resultados demanda um tempo maior de efetivo funcionamento do CDN e de suas políticas.

Por fim, chegamos à conclusão de que o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), um arranjo institucional inovador criado para auxiliar na viabilização das políticas públicas de saúde, já consiste num importante instrumento estratégico-político e técnico-científico da região.

O Consórcio tem sido importante por compensar, de certa forma, a ausência de um projeto da União para o desenvolvimento da região Nordeste que tenha por objetivo enfrentar as profundas e históricas desigualdades socioeconômicas, especificamente na área da saúde. Ao nosso ver, o Comitê Científico e o Programa de Alimentação Saudável podem trazer benefícios duradouros para a população nordestina, em especial as políticas de saúde, se o CDN mantiver a estratégia de atuação adotada desde sua criação, operando de forma assertiva sobretudo na questão do desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas, n. 24).
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ALMEIDA, F. D. M. **Competências na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- ARRETCHE, M. T. S. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6WvVP/?lang=pt&format=pdf>.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- BERCOVICI, G. **Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- BERCOVICI, G. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 12, de 8 de novembro de 1971**. regula o art. 69 da Constituição de 1967 (resgate de títulos do Tesouro Nacional). Brasília, 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp12.htm.
- BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566968/CF88_EC105_livro.pdf.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>.
- BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htm.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime

e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. Brasília, 1998. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

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

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,pessoa%20jur%C3%ADdica%20de%20direito%20privado.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, 2007. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm.

BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND)**. 3. ed. Brasília: CDES, 2010a.

BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Enunciados estratégicos para o desenvolvimento**. 2. ed. Brasília: CDES, 2010b.

BRASIL. Presidência. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Agenda para novo ciclo de desenvolvimento**. Brasília: CEDES, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acompanhamento. **Acórdão TCU Plenário nº 713/2014**. Processo TC 020.911/2013-0. Sessão Ordinária do dia 26 de março de 2014. Disponível em: <https://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/Acordao-TCU-713-2014-Plenario.pdf>.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, 2016. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.821, de 3 de maio de 2019**. Acrescenta parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Brasília, 2019. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13821.htm#:~:text=L13821&text=Acrescenta%20par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico%20ao%20art,aos%20entes%20federativos%20nele%20consorciados.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020**. Reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública. Brasília, 2020a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Brasília, 2020b. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm#view.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle, **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, CEDEC, n. 45, p. 49-95, 1998.

CARVALHO, M. P. de. Estatísticas de desempenho escolar: o lado do avesso. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, p. 231- 252, dez. 2001.

CARVALHO FILHO, J. S. **Consórcios públicos**. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2009.

CARDOSO JR., J. C. P. (org.). **Administração política, planejamento governamental e gestão pública no Brasil contemporâneo**: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.

CDN – Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Estatuto Social**. Salvador, 2019a. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Estatuto_do_consorcio.pdf.

CDN – Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Protocolo de Intenções**. São Luís, 2019b. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/protocolo_de_Intencoes_do_consorcio.pdf.

CDN – Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Relatório de Gestão 2019**. Salvador, 2020a. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/07/prestacao_de_contas_2019_consorcio_nordeste_tribunal_d_e_contas_do_estado_da_bahia.pdf.

CDN – Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Resolução nº 3, de 11 de fevereiro de 2020**. Salvador, 2020b. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/resolucao_003_institui_plataforma_de_investimentos_no_ambito_do_consorcio_nordeste_11_fev_20_assinada.pdf.

CDN – Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Resolução nº 5, de 31 de março de 2020**. Salvador, 2020c. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/resolucao_005_institui_o_comite_cientifico_de_apoio_ao_ombate_a_pandemia_do_coronavi%CC%81rus.pdf.

CDN – Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Resolução nº 9, de 31 de julho de 2020**. Salvador, 2020d. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/11/RESOLU%C3%87%C3%83O-009_2020-Institui-o-Programa-de-Alimentos-Saud%C3%A1veis-do-Nordeste-PAS-NE.pdf.

CDN – Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Resolução nº 12, de 28 de dezembro de 2020**. Teresina, 2020e. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/02/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O-No-12-2020-e-No-01-2021-PUBLICAC%CC%A7A%CC%83O-ORC%CC%A7AMENTO-DOE.pdf>.

CDN – Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Portaria nº 1, 1º de fevereiro de 2021**. Teresina, 2021a. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/10/Portaria-01-PRES-C%3%A2maras-Tem%C3%A1ticas.pdf>.

CDN – Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Nordeste pela Ação Climática**, de 19 de abril de 2021. Teresina, 2021b.

CDN – Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Portaria nº 14, 7 de julho de 2021**. Teresina, 2021c. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/07/Portaria_n%C2%BA_014_2021_Institui_Comit%C3%AA_Farmacovigil%C3%A2ncia.pdf.

CDN – Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Câmara Temática da Agricultura Familiar. **Carta de Brasília**. Brasília, 2021d.

CDN – Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Resolução nº 4, de 16 de junho de 2022**. Recife, 2022.

FERRAZ, L. Consórcios públicos: ensaio sobre a constitucionalidade da Lei nº 11.107/2005. *In*: PIRES, M. C. S; BARBOSA, M. E. B. (coord.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 233-244.

FIOCRUZ-BAHIA. Instituto Gonçalo Moniz. **Organização Mundial da Saúde declara pandemia de coronavírus**. 11 de março de 2020. Disponível em: <https://www.bahia.fiocruz.br/organizacao-mundial-da-saude-declara-pandemia-de-coronavirus/>.

FURTADO, C. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959a.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959b.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1961.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1987.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000

FURTADO, C. **A economia colonial brasileira nos séculos XV e XVII**. São Paulo: Hucitec, 2001.

FURTADO, C. Trajetória da democracia na América. *In*: D'AGUIAR, R. F. (org.). **Celso Furtado: anos de formação – 1938-1948** (o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado). Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado; Contraponto, 2014, p. 219-243. (Arquivos Celso Furtado 6).

GUIMARÃES NETO, L. **Trajetória econômica de uma região periférica**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 11, n. 29, 1997.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo, Edições Loyola, 1994.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. Policy analysis for the real world. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HORTA, R. M. Reconstrução do federalismo brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito**, UFMG, Belo Horizonte, v. 30, n. 23-25, p. 36-58, out./dez. 1982. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/894>.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua)**. Notas Técnicas. Rio de Janeiro: 2019a.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Apresentação dos resultados da PNAD Contínua 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil 2021**, v. 81. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2021.pdf.

IFI – Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. 2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580954/RAF47_DEZ2020.pdf.

IPCC – The Intergovernmental Panel on Climate Change. **Sixth Assessment Report, Climate Change 2022: impacts, adaptation, and vulnerability**. Cambridge University Press; Cambridge University Press: Cambridge, UK; New York, USA, 2022. Disponível em: https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf.

LOPREATO, F. L. C. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

MEDAUAR, O.; OLIVEIRA, G. J. **Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PIAUÍ. **Lei nº 7.480, de 18/1/2021**. Teresina, 2021a. Disponível em: http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario/202101/DIARIO26_2b13fce970.pdf.

PIAUÍ. **Decreto nº 20.179 de 4/11/2021**. Teresina, 2021b. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=422543#:~:text=Cria%20o%20Programa%20Proverde%20Piau%C3%AD,V%20e%20XII%2C%20do%20art.>

PIAUÍ. **Edital de Credenciamento Público nº 1, de 9/11/2021**. Teresina, 2021c. Disponível em: https://portal.pi.gov.br/saf/wp-content/uploads/sites/25/2021/11/SEI_GOV-PI-2387080-Edital.pdf.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 10.536, de 03/07/2019**. Natal, 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=379252>.