

## OS CONSÓRCIOS REGIONAIS NO ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO E O CONSÓRCIO NORDESTE NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID-19

Miguel Leonardo Francisco Da Silva<sup>1</sup>  
Marialda Souza Bueno Ferraz<sup>2</sup>

### RESUMO

O arranjo federativo brasileiro, ao longo de sua existência se caracteriza por um difícil equilíbrio nas relações entre os entes federados subnacionais e o poder central da União. O Brasil experimentou desde o estabelecimento da Federação, situações político-administrativas marcadamente de concentração na esfera da União, através sobretudo, do Poder Executivo. Decorrente desse modelo inicial, da história política e econômica do país, sofreu inúmeros conflitos de âmbito regional em contraposição ao poder central. No período do século XX o país passou por momentos históricos de maior e menor grau de desconcentração política-administrativa, acarretando aos estados situações de variados graus de protagonismo na formulação das políticas e no planejamento governamental. Com a elaboração da Constituição de 1988, se estabeleceu um modelo de competências concorrentes, onde estados e municípios brasileiros passam a desempenhar um papel relevante na elaboração e execução das políticas públicas. Nesse contexto, o advento dos consórcios entre os entes subnacionais, que além das específicas para os quais foram formados, caracterizam uma relação de federalismo cooperativo, e de fortalecimento das políticas públicas regionais, sejam elas inter-regionais ou intrarregionais, impulsionando, nas últimas duas décadas, um maior protagonismo político dos entes subnacionais, sejam eles estados ou municípios. Sendo assim objetiva-se destacar a atuação do Consórcio Nordeste frente à pandemia do Covid-19, as novas medidas e tomadas de decisão para os gestores a frente deste consórcio. No aspecto metodológico o trabalho perpassa por uma revisão de literatura com uma abrangência qualitativa, apoiando-se em livros, leis, plataformas e períodos, com um contexto descritivo e com dados secundários. Mesmo o consórcio não tendo sido criado para fins exclusivos da pandemia, as ações elucidada por ele

<sup>1</sup> Licenciado em Biologia - UVA-CE; Especialista em Psicopedagogia Clínica e Institucional - Faculdade Evangélica Cristo Rei; Especialista em Saúde Da Família: Com Ênfase nas Implantações das Linhas De Cuidado - Universidade Federal Da Paraíba; Mestrando Em Desenvolvimento Regional - Universidade Estadual Da Paraíba. E-mail: profmiguelleonardo@gmail.com

<sup>2</sup> Bacharel Em Ciências Econômicas – UFRGS; Especialista Em Controladoria – UFRGS; Mestre Em Dinâmicas Regionais E Desenvolvimento - PGREDES/UFRGS. E-mail: ferrazmari72@gmail.com

corroborar para atender uma necessidade dos estados amparado nas ações do Comitê Científico do Consórcio Nordeste em detrimento da pandemia do Covid-19. Neste sentido as ações propostas foram amplamente efetivas e divulgadas a qual destaca-se em diversas reportagens na mídia e nos períodos de literatura científica.

**Palavras-chave:** Federalismo brasileiro – Consórcios regionais – Consórcio Nordeste

## ABSTRACT

The Brazilian federative arrangement, throughout its existence, is characterized by a difficult balance in the relations between subnational federated entities and the central power of the Union. Since the establishment of the Federation, Brazil has experienced political-administrative situations markedly concentrated in the Union sphere, mainly through the Executive Power. As a result of this initial model, of the political and economic history of the country, it suffered numerous conflicts of regional scope in opposition to the central power. In the 20th century, the country went through historical moments of greater and lesser degree of political-administrative deconcentration, causing states to have different levels of protagonism in the formulation of policies and in governmental planning. With the elaboration of the 1988 Constitution, a model of competing competences was established, in which Brazilian states and municipalities began to play a relevant role in the elaboration and execution of public policies. In this context, the advent of consortia between subnational entities, which, in addition to the specific ones for which they were formed, characterize a relationship of cooperative federalism, and the strengthening of regional public policies, whether interregional or intraregional, boosting, in the last two decades, a greater political protagonism of subnational entities, be they states or municipalities. Therefore, the objective is to highlight the performance of the Northeast Consortium in the face of the Covid-19 pandemic, the new measures and decision-making for the managers in front of this consortium

**Keywords:** Brazilian Federalism – Regional Consortia – Northeast Consortium

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho se reporta, primeiramente, à relação entre os entes federados e a União, esse delicado arranjo institucional - adotado no Brasil em 1889 e formalizado na Constituição de 1891. Em que pese, mais de um século de existência, o federalismo brasileiro, ao longo de sua existência se caracterizou por períodos de maior ou menor concentração política na União, acarretando graus variados de protagonismo dos demais entes federados.

No contexto brasileiro, os consórcios estabelecidos nas últimas duas décadas assumem um papel de protagonismo para os entes subnacionais, bem como, um caráter cooperativo de nosso arranjo institucional quanto a estrutura do Estado, o que justifica relacionar essa forma de cooperação entre os entes federados estaduais e municipais e suas contribuições ao fortalecimento do federalismo brasileiro.

O objetivo, portanto, do presente trabalho é relacionar o papel que os consórcios regionais, em especial o Consórcio Nordeste, desempenha nesse arranjo federativo em construção, que ao fortalecer as aspirações regionais e o processo associativo e mútuo poderá contribuir para a consolidação de uma forma cooperativa de federalismo. Na segunda parte do trabalho destacamos o papel dos consórcios no atual contexto federativo e a atuação do Consórcio Nordeste<sup>3</sup> frente a pandemia do Covid-19, que impuseram novas medidas e tomadas de decisões para os gestores a frente destes consórcios, em especial o Consórcio Nordeste.

Ao caráter metodológico, ao relacionar sobre o tema Federalismo utilizou-se: Abrucio (1999), Affonso (1994), Araújo (1995), Bueno (2003), Camargo (2003), Oliveira (1999) e Souza (2002). Em si tratando de criação de consórcios, Brasil (1988), Brasil (2005), CNM (2016). Em relação ao Desenvolvimento Regional e as desigualdades: Brasil (2019), Araújo (2021), Clementino (2019) e Furtado (1981;1982;1999a;1999b).

A metodologia utilizada, quanto a sua abordagem, foi uma pesquisa qualitativa, que utilizou o procedimento de revisão de literatura, apoiando-se em materiais bibliográficos sobre o tema (livros, leis, plataforma de dados em sítios, entrevistas e periódicos), de forma descritiva, registrando e analisando os dados secundários apurados.

O que caracteriza uma Federação é a junção das partes, das unidades federadas sob a coordenação política e institucional de um poder central, a União, formam a estrutura federativa do Estado. As partes constitutivas da Federação ao abdicarem de parte de suas autonomias

---

<sup>3</sup> A área de abrangência que compõe o Consórcio Nordeste (Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste) Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

também renunciam a sua soberania em função dos benefícios sob a coordenação política-administrativa do Poder Central.

Estes benefícios, em relação as partes, tem como premissa a equidade de tratamento político e econômico, de forma que a manutenção dessa estrutura é mais vantajosa e, portanto, este “pacto” sela a unidade dessa estrutura (BUENO, 2003). Um arranjo federal se constitui desta forma em uma parceria, estabelecida por um pacto, um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseados no reconhecimento mútuo da integridade de cada um de forma a favorecer a unidade entre eles (ABRUCIO, 1999).

O pacto federativo, que é a forma de contrapesar estas vontades, buscando um equilíbrio entre as partes, seja na esfera vertical (do poder central com as unidades federadas), seja na esfera horizontal (das unidades federadas entre si), tem como instrumento de normatização as leis que formam a Constituição de um Estado (AFFONSO, 1994).

No entanto, ao longo das histórias de estabelecimento do federalismo, vários graus diferenciados de concentração e desconcentração, em contraponto, caracterizam diferentes experiências em sociedades que estabeleceram este tipo de arranjo, quanto a morfologia do Estado (BUENO, 2003).

Em experiências federais destacadas, estas renúncias a soberania (local) assumiram graus diferenciados. São os casos, da Alemanha, onde há grande autonomia regional/local, da Espanha, com uma monarquia constitucional com um modelo de autonomia regional e ainda o Canadá com uma autonomia tão extrema que possibilita a saída da Federação (OLIVEIRA, 1999).

No caso brasileiro, essas diferenciações quanto ao grau de autonomia das partes (estados e pós 88 também os municípios), seriam determinadas em cada período político ao longo da história federativa e republicana do país.

## **O PAPEL DOS CONSÓRCIOS EM UM FEDERALISMO “EM CONSTRUÇÃO”**

No federalismo brasileiro não existe a possibilidade de dissolução das partes constitutivas da Federação, uma vez que esta estrutura foi estabelecida constitucionalmente em cláusula pétrea<sup>4</sup>. Mantem-se, no entanto, as vontades de cada parte que constituem o todo, mediadas pelo poder central, evitando assim, a crise deste arranjo (BUENO, 2003).

---

<sup>4</sup> Consiste na impossibilidade de alteração da regra; alto grau de rigidez constitucional (ARAÚJO, L. 1995).

A participação dos entes federados na formulação da política e da economia nacional, seja através do Senado, contrapesando as disparidades regionais, seja através da Câmara dos Deputados, como palco de interesses regionais e de grupos sociais, alternou conjunturas que propiciaram maior centralização/descentralização do poder central e, portanto, os graus de protagonismo dos entes subnacionais no federalismo brasileiro (BUENO, 2003).

Os movimentos de centralização no federalismo foram fortemente característicos dos períodos do Estado Novo (com uma tendência já esboçada a partir da Revolução de 30), e durante os Governos Militares, a partir de 1964. Nestes períodos autoritários, o Governo Central exerceu fortemente sua influência, até mesmo a intervenção, sobre os estados da Federação, vistos como um obstáculo ao desenvolvimento e ao progresso nacional, seja pela arraigada defesa dos interesses locais, ou pela política oposicionista ao Executivo Federal. Já os movimentos de descentralização foram vistos na primeira Constituição (1891), logo após o fim do Império, no período chamado de Terceira República (1946-55), e na redemocratização do país (após 1985). A origem de tais movimentos está nas oligarquias regionais, numa política anterior e propulsora da República e do próprio federalismo, que não se sentiam contempladas pelo poder imperial e desta forma visavam a atenuação deste poder, visto como um entrave aos interesses regionalistas, em que pese a União ter sido muitas vezes o sustentáculo de interesses meramente locais, impostos como uma política que interessava ao conjunto da Nação (BUENO, 2003, p.33).

Nosso federalismo é assimétrico, marcado por desequilíbrios e desigualdades, além de composto de unidades excessivamente numerosas quando comparado a outras federações; caracterizado pela heterogeneidade destas unidades, compondo uma rede anárquica e de difícil gestão, dada a desproporção entre municípios quanto ao tamanho e população (CAMARGO, 2020).

Para (CAMARGO, 2020, p. 92): “Nosso modelo de federalismo é híbrido e cooperativo nas intenções (...) nem é dual, como o federalismo americano, nem verdadeiramente cooperativo, como o federalismo alemão”. Ainda sobre nosso modelo de federação Oliveira (1999) destaca que:

No Brasil, o acabamento da Federação, tal qual existe, a rigor é uma construção pós-30, que exatamente retirou dos Estados toda a capacidade para legislar sobre a regulação da economia (...) no caso brasileiro como é sobejamente reconhecido, a questão dos direitos dos indivíduos/cidadãos nunca esteve no centro da formulação doutrinária sobre a Federação, e sua formalização, pela República, ancorava-se nas antípodas de oligarquias fortemente antidemocráticas. A renúncia dos direitos de soberania, reais ou virtuais, correspondem deveres da Federação para com as partes federadas. O dever político, propriamente dito, essência da Federação: todas as partes devem poder partilhar o poder federal, que, repita-se, não é uma simples soma do poder das partes, mas algo que se constitui a partir delas e é diferente delas (OLIVEIRA, 1999, p.04).

Com a elaboração da Constituição de 1988 um novo período de federalismo era inaugurado, com uma Carta garantista de direitos que se contrapunha à centralização verificada em período anterior, resgatando a autonomia dos entes federados subnacionais.

Ao fazer um balanço da evolução do federalismo no Brasil do século XX, podemos constatar que, como nos Estados Unidos e em outras federações, prevaleceram as sístoles e diástoles que o general Golbery de Couto e Silva retratou, e muitos outros autores, como um movimento pendular, típico da evolução política brasileira. Essa seria a patologia crônica de um país continental que ainda não consolidou seu processo de ocupação territorial e de construção nacional. Uma das manifestações dessa patologia, segundo o autor, seria o “buraco negro” da centralização, cujo controle escapa, muitas vezes, à própria autoridade central. A outra seria a fragmentação política e o fortalecimento do poder pessoal, por trás da mística da descentralização. O círculo vicioso consiste, na realidade, em procurar corrigir as distorções provocada em um dos extremos do continuum, arrastando o sistema político para o extremo oposto, de forma cíclica e repetitiva. Por trás de ambas as distorções, abriga-se o patrimonialismo político, típico dos grandes impérios, unidades políticas extensas e heterogêneas, representando politicamente formas embrionárias e rudimentares de federalismo (CAMARGO, 2003, p. 308-309).

Na nova Carta, os municípios brasileiros como entes (uma peculiaridade do federalismo brasileiro), passam formalmente a serem detentores de autonomias e competências (concorrentes as demais esferas, estaduais e federal), que na prática, já exerciam, na formulação e execução das políticas públicas locais, constituindo dessa forma nosso federalismo trino (REALI apud SOUZA, 2002). O federalismo pós 88 é também caracterizado como “estadualista” (ABRUCIO, 1999).

No atual contexto brasileiro, inaugurado a partir da redemocratização e da Constituição de 1988, um novo arranjo federativo vem sendo construído, com a significativa participação de estados e municípios, que propicia formas cooperativas de desenvolvimento regional. Segundo Furtado (1999b, p. 09) “Uma profunda descentralização de poder e recursos é a via para despertar a capacidade criativa da sociedade e traduzir, pelo consenso, as aspirações regionais em vontade nacional”.

Essa realidade ensejou a formação de consórcios entre estados e municípios nas diversas regiões do país, fortalecendo e integrando governos locais, que isoladamente não teriam a mesma resolutividade no atendimento das demandas regionalizadas (CNM, 2016).

A promulgação da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como lei dos consórcios públicos, constituiu uma das primeiras iniciativas do Estado brasileiro a colocar na agenda pública a possibilidade de efetivação de “pactos territoriais” que facilitem as relações intergovernamentais. Decerto, os arranjos institucionais cooperativos baseados nessa lei vêm contribuindo, nos últimos anos, para dar maior legalidade e viabilidade aos governos, notadamente municipais, em políticas de cunho setorial (CLEMENTINO, 2019, p. 165).

A partir da Lei 11.107/2005, foi instituída as normas gerais para estabelecimento dos consórcios públicos. Esta Lei regulamentou o art. 241 da Constituição Federal, que previa, pela Emenda Constitucional 19/1998<sup>5</sup>, a gestão associada de serviços públicos entre os entes federados. Em 2007 foi elaborado o Decreto 6.017/2007<sup>6</sup>, que regulamentou as particularidades da Lei 11.107/2005.

Segundo o Art. 241 da Constituição Federal de 1988, 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 (CNM, 2016).

O art. 2º, inciso I, do Decreto 6.017/2007, se ocupou de conceituar consórcio público como sendo: [...] pessoa jurídica formada exclusivamente por Entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (CNM, 2016, p. 12).

A cooperação intergovernamental, concretizada pelo instrumento do consórcio, para além da consecução das políticas públicas, é um fator fundamental de caracterização do tipo de federalismo que estamos construindo: competitivo ou cooperativo. O modelo cooperativo pressupõe ações intergovernamentais coordenadas, o que é uma característica dos consórcios regionais.

Essa forma de relacionamento entre as partes/entes tem especial relevância quando se trata do pacto federativo pois, se constituem em parâmetros para as possibilidades de acordos que qualificam as relações intergovernamentais frente aos obstáculos como a restrição de recursos e as possíveis ambiguidades quanto às competências concorrentes (BUENO, 2003).

Clementino (2019) pondera, entretanto, a necessidade do debate acerca deste federalismo em construção, onde os estados têm papel fundamental, bem como, as particularidades regionais; para a autora uma excessiva concepção municipalista, pode ser um entrave a formulação de uma visão federalista para além das políticas públicas executadas pelos governadores estaduais.

A Constituição Federal de 1988 abriu espaço para o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre vários atores sociais, que começaram a defender uma concepção municipalista na qual, em vários aspectos, os estados federados foram

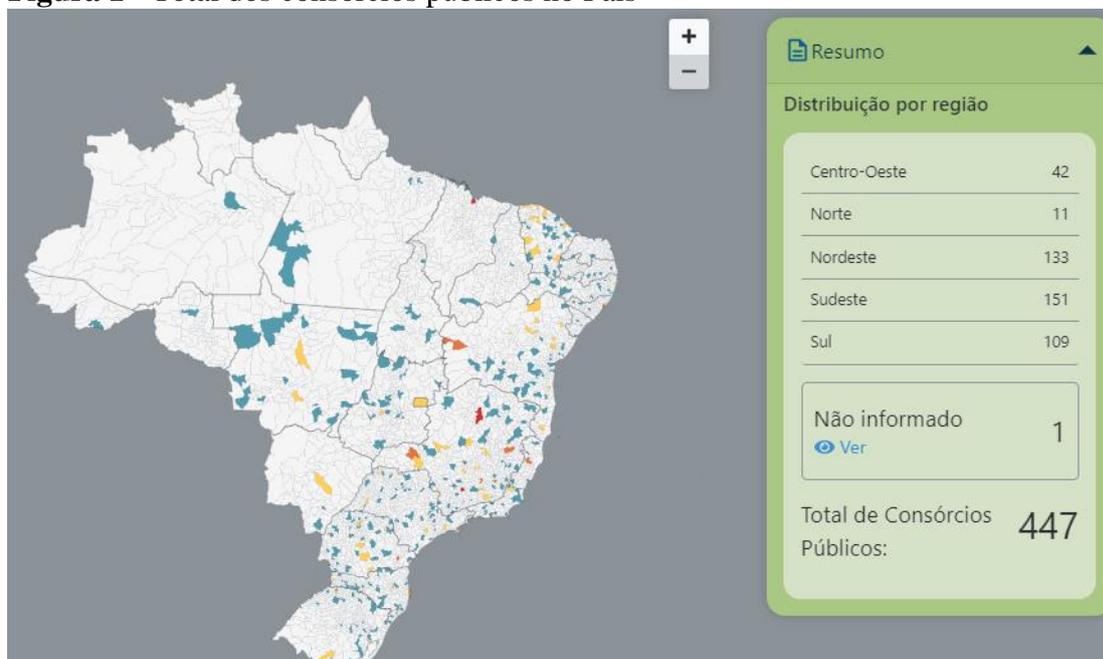
<sup>5</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)> Acesso em 27 de janeiro de 2022.

<sup>6</sup> Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em 27 de janeiro de 2022.

secundarizados. Para Abrucio (2000, p. 418), faltou uma visão compartilhada do federalismo, considerado por ele um aspecto básico de qualquer Federação. Ao ser instituído um modelo único e rígido de planejamento e gestão, foram ignoradas as inúmeras diferenças existentes entre os entes, não foram consideradas as peculiaridades de cada região e criou-se dependência excessiva da figura do governador do estado (CLEMENTINO, 2019, p. 166).

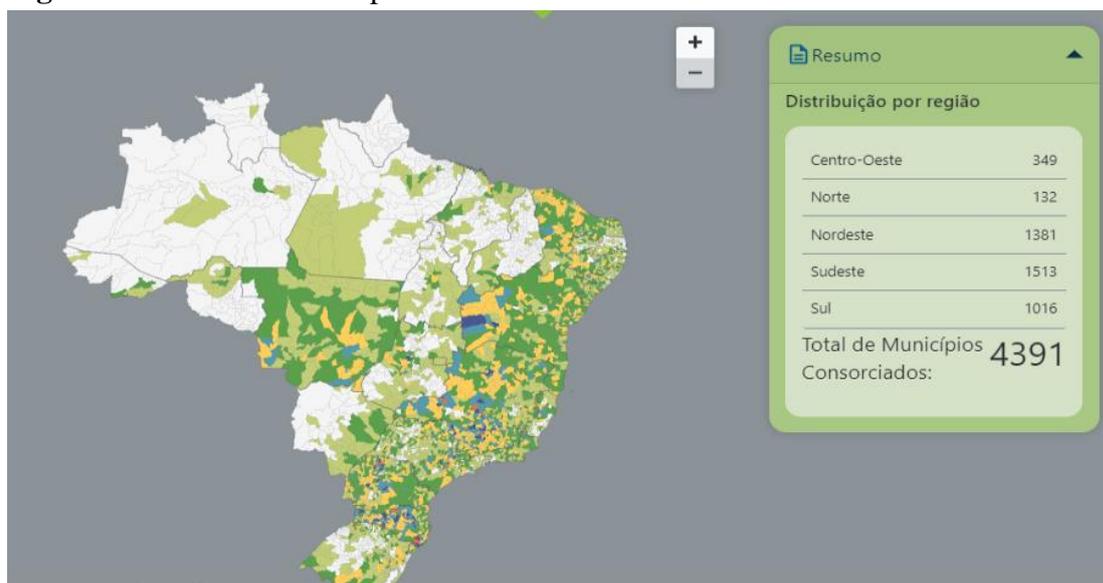
Menciona, ainda, as dificuldades enfrentadas principalmente na aquisição e implantação de políticas públicas para “solucionar disparidades” entres os entes federados, entre recursos, identidade regional, questão econômica, arranjo produtivo, em que pese os consórcios terem sido, nas últimas duas décadas, instrumentos com grande adesão nas diversas regiões do país (notadamente destacam-se as regiões Sudeste, Nordeste e Sul, respectivamente no número de consórcios públicos) como podemos ver nas figuras 1 e 2, nos mapas elaborados pela Confederação Nacional dos Municípios (2016):

**Figura 1** - Total dos consórcios públicos no País



Fonte: Observatório dos Consórcios, CNM, 2016<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Disponível em <https://consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

**Figura 2** - Total dos municípios consorciados


Fonte: Observatório dos Consórcios, CNM, 2016<sup>8</sup>.

Ainda, sobre o estudo elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em 2016, concluiu-se que a constituição de consórcios públicos traz inúmeras vantagens para a gestão pública, como o aumento da capacidade de realização, a solução de problemas que não se viabilizariam pela atuação isolada e a economia de recursos.

Contribui ainda na modernização dos processos e na criação de uma identidade regional: “Os consórcios públicos ampliam as alternativas para a prestação de serviços públicos. Além da prestação direta pelos entes federativos e da prestação indireta (delegada por meio de concessão ou permissão), nasce a possibilidade da gestão associada” (CNM, 2016, p. 39).

Constata-se a importância que os consórcios vêm adquirindo nesse cenário de federalismo que almeja se consolidar como um federalismo de viés cooperativo e descentralizado, onde o protagonismo dos entes federados subnacionais na formulação das políticas públicas, se destaca, face a pandemia da Covid 19, exigindo, talvez como nunca tenha exigido, a participação ativa dos estados e municípios no atendimento às demandas urgentes da população, fundamentalmente na área da saúde pública.

Em que pese o delicado arranjo federativo brasileiro, sempre suscetível ao sabor das conjunturas políticas, destacadamente do poder central/União, a Federação afirmada na legalidade da Constituição de 1988 e legitimada pelas partes constitutivas, se sobrepõe as crises abertas pelas conjunturas passageiras. Este arranjo institucional sobreviveu as diversas crises nacionais ao longo do tempo e se renova adquirindo traços mais democráticos e

<sup>8</sup> Disponível em <https://consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

descentralizados a partir, sobretudo, do esforço do conjunto da população e de suas aspirações regionais que não se sobrepõem a unidade nacional, ao contrário, a fortalece.

## **O CONSÓRCIO E SUAS AÇÕES AO COMBATE À PANDEMIA**

Nesta parte do trabalho trataremos do papel do Consórcio Nordeste no atual contexto nacional, considerando que nos últimos dois anos a pandemia do covid-19 tem exigido uma série de medidas de enfrentamento em escala mundial. Tais medidas, tem sido ponto de partida para que diversos gestores públicos, pudessem adotar posturas de forma conjunta apoiada em evidências formuladas por comitês e conselhos científicos.

Para o setor público, os gestores assumiriam as funções de acelerar diversas atuações como o trabalho remoto, o distanciamento e a responsabilidade social. No entanto, os gestores devem buscar ferramentas, apoio operacional e técnico para a tomada de decisão, amparados em decretos e leis. As decisões governamentais, nesse sentido, necessitam estar amparadas em estatísticas e evidências científicas, para que toda ação governamental possa minimizar os efeitos causados à sociedade.

Mesmo tendo sido idealizado no ano de 2019 o presente Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste o Consórcio Nordeste, configura-se com um propósito jurídico, político e econômico (FÓRUM DO NORDESTE, 2019). Tal propositura elenca a unificação e o fortalecimento dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, no intuito de promoção do desenvolvimento regional sustentável.

Para os gestores que compõem o Consórcio Nordeste, tal iniciativa é uma alternativa de gestão compartilhada, a qual independe do contexto conjuntural para a sua consolidação e é ainda, um instrumento jurídico, onde a sua atuação se reporta por documentos institucionais, instrumentos normativos, atas, boletins, resoluções com o intuito de elencar investimentos e aquisição de bens de forma unificada e sustentável.

O Consórcio é uma iniciativa que pretende atrair investimentos e alavancar projetos de forma integrada, constituindo-se, ao mesmo tempo, como uma ferramenta de gestão criada e à disposição dos seus entes consorciados, e como um articulador de pactos de governança. Dentre as possibilidades abertas com a criação do Consórcio, estão a realização de compras conjuntas, a implementação integrada de políticas públicas e a busca por cooperação, também em nível internacional<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> O CONSÓRCIO. CONSÓRCIO NORDESTE. Disponível em < <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/o-consorcio/>> acessado em 30 de janeiro de 2022.

É importante destacar a abrangência tanto populacional, quanto econômica e territorial quando nos reportamos a área de atuação do referido consórcio, que nos dá a dimensão e importância de sua atuação: “1,5 milhão de km<sup>2</sup> de extensão territorial (3<sup>a</sup> maior região do país), 57,1 milhões de habitantes em 2019 (2<sup>a</sup> região mais habitada), 27,2% da população do Brasil, 63 municípios com mais de 100 mil habitantes, 14,3% do PIB brasileiro”<sup>10</sup>.

Tal dimensão eleva o sentido da criação do consórcio no âmbito dos interesses dos governos estaduais bem como, elenca políticas para a superação de mazelas socioeconômicas como preconceitos e desigualdades. No aspecto institucional destaca-se a importância da legislação que ampara as ações dos governadores perante seus entes federados em relação a pandemia, como podemos relacionar abaixo<sup>11</sup>

1. Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que declarou emergência de saúde pública de importância internacional;
2. Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020, que reconhece estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, e, nos termos do art. 1.º, § 2.º, da Lei 13.979/2020;
3. Portaria 356, de 11 de março de 2020, do Ministro de Estado da Saúde, que regulamentou a lei e definiu que “o encerramento da emergência de saúde pública de importância nacional está condicionado à avaliação de risco realizada pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde”.
4. Além dos Decretos Legislativos que reconhecem a ocorrência do estado de calamidade pública nos Estados e em diversos municípios (CONSÓRCIO NORDESTE, [18 mar.] 2020).

Em decorrência da pandemia, o Brasil e o mundo têm passado por situações em sua maioria inusitadas pois, para os gestores públicos atuar diante de um cenário completamente novo faz se necessário a adoção de posturas sanitárias e econômicas assertivas, afastando o risco de agravamento ainda maior num contexto social já marcadamente de desigualdades sociais e regionais existentes no Brasil.

Com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável e a cooperação entres os governos atuantes no consórcio, a emergência sanitária da pandemia ensejou o fundamental trabalho conjunto entre os gestores políticos e o comitê científico para a adoção de medidas de promoção da saúde e o controle sobre os danos causados pela pandemia. O quadro abaixo demonstra algumas ações em relação ao contexto pandêmico em curso.

<sup>10</sup> O CONSÓRCIO. CONSÓRCIO NORDESTE. Disponível em < <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/o-consorcio/>> acessado em 30 de janeiro de 2022.

<sup>11</sup> AÇÕES DE COMBATE À PANDEMIA. CONSÓRCIO NORDESTE. Disponível em <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/compras-conjuntas-combate-a-pandemia/>>. Acessado em 05 de maio de 2022.

**Quadro 1 - Principais ações adotada pelo consórcio**

01	Coletar e integração de dados dos sistemas de informação em saúde existentes, nos Estados consorciados e nos municípios;
02	Desenvolvimento e/ou utilização de aplicativos e softwares que reúnam as informações assistenciais relevantes para a atuação eficiente no combate à pandemia;
03	Qualificação do suporte de Tecnologias de Informação e Comunicação para realizar simulações, estimativas e cenários que orientem a ação pública e social;
04	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;
05	Desenvolvimento, adaptação e/ou validação de protocolos assistenciais e terapêuticos e apoiar o desenvolvimento de drogas e estudos clínicos;
06	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;
07	Aquisição de equipamentos hospitalares, EPI 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;
08	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;
09	Desenvolvimento 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.

Fonte: CONSÓRCIO NORDESTE, 2020. Elaboração Própria.

Para os gestores as tomadas de decisões devem estar subordinadas às boas práticas e aos princípios da administração pública, uma vez que os gastos públicos devem ocorrer obedecendo o princípio da transparência. Neste sentido, o consórcio se consolida como uma crítica às práticas que vem ocorrendo no âmbito nacional.

Para Clementino (2019), as práticas adotadas pelo consórcio se consolidam nas metas estabelecidas no Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, que por sua vez pudesse ser consolidado uma agenda perante os governadores. Mas o que podemos evidenciar diante do cenário da pandemia?

Para tentar elucidar tal posicionamento o Consórcio Nordeste apresenta-se como um instrumento jurídico e social que pretende solucionar pendências e disparidades regionais e se constitui como uma ferramenta não limitada ao âmbito administrativo, mas com sentido político estratégico (CLEMENTINO, 2019)

Atualmente, o que está em jogo é uma ameaça (ou desmonte) do ensaio social-desenvolvimentista e sua “tradução” no espaço regional. Recentemente, iniciou-se uma inflexão ultraliberal no país e alterou-se de maneira radical a correlação de forças que vinha se constituindo no interior do bloco de poder, na direção de um controle mais efetivo por parte das forças conservadoras, deixando mais distante a esperança de redução dos desequilíbrios regionais no Brasil. A iniciativa dos governadores nordestinos numa associação em consórcio revela, portanto, as dificuldades em estabelecer um projeto para a região. Acredito que a aposta no êxito do Consórcio Nordeste está ancorada: i) na existência de uma identidade regional solidamente construída; ii) em uma crise econômica e política no país, forçando saídas conjuntas de gestão governamental pelas lideranças políticas regionais, hoje potencializadas por

interesses de bloco político-partidário em oposição ao governo central; iii) em um discurso técnico presente em instituições de fomento ao desenvolvimento como a Sudene e o Banco do Nordeste; iv) em um fundo constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e v) em lideranças políticas, nesse momento, bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, como o Fórum dos Governadores e, agora, o Consórcio Nordeste (CLEMENTINO, 2019, p. 170).

A partir da Constituição de 1988, a possibilidade de criar acordos e, interesses políticos institucionais, ficou amparada com a elaboração da Lei de nº 11.107 de 6 de abril de 2005 e no estabelecimento de normas e procedimentos de âmbito federal, estadual, distrital e municipal, estando expresso no seu 1º artigo que compreende uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado (BRASIL, 2005).

Sendo assim podemos ir além, pois segundo ARAÚJO<sup>12</sup>: "A criação do Consórcio do Nordeste foi uma excelente estratégia para enfrentar a crise inovando e compartilhando". A autora defende, ainda, que uma das alternativas para a saída da crise econômica e fiscal é "Inovar, fazer autocrítica e investir na qualificação dos servidores públicos".

Notadamente a criação do Consórcio Nordeste evidencia um grande desafio para os gestores atuais, principalmente pela escassez de recursos, mesmo estando em uma região com grande diversidade regional e amplitude de desigualdades entre as regiões.

O principal desafio atual é fazer a gestão pública em tempos de escassez. A criação do Consórcio do Nordeste foi uma excelente estratégia para enfrentar a crise inovando e compartilhando. Temos que fazer uma autocrítica e mudarmos aquilo que herdamos. Investir na formação continuada dos servidores, resistir ao desmonte possível e à descontinuidade do esforço realizado e escapar do corporativismo são caminhos a seguir (ARAÚJO, 2019. Entrevista)<sup>13</sup>.

Elencar possibilidades onde se situa a grande concentração de demanda sobre a diversidades e desigualdades também é papel do Estado, pois ao relacionar os momentos históricos de nossa economia e evidenciá-las no aspecto do desenvolvimento regional, referenda os princípios de diversidade e concentrações regionais, concomitante consolida e minimiza as desigualdades entre as regiões, sobretudo no Nordeste que enfrenta mazelas ao longo de várias décadas.

<sup>12</sup> ARAÚJO, Tânia B. de. "Para Tânia Bacelar, superação da crise no Nordeste passa por inovação e qualificação de servidores". Entrevista concedida a assessoria de comunicação da Secretaria de Planejamento e das Finanças do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Em 13/11/2019. Disponível em: <http://www.governocidadao.rn.gov.br/?pag=57&pg=noticias&id=1547>. Acesso em 27 de janeiro de 2022.

<sup>13</sup> ARAÚJO, Tânia B. de. "Para Tânia Bacelar, superação da crise no Nordeste passa por inovação e qualificação de servidores". Entrevista concedida a assessoria de comunicação da Secretaria de Planejamento e das Finanças do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Em 13/11/2019. Disponível em: <http://www.governocidadao.rn.gov.br/?pag=57&pg=noticias&id=1547>. Acesso em 27 de janeiro de 2022.

Ao contextualizar a atuação dos governadores do Nordeste à frente da pandemia, com uma perspectiva de desenvolvimento da região, levamos em consideração a dependência industrial, econômica, de identidade e de valores. Para FURTADO (1981, p. 152) “O desenvolvimento do Nordeste terá que ser inventado na própria região a partir de sua realidade ecológica e do patrimônio cultural que cimenta a identidade dos nordestinos”.

Assim o autor revela que para a questão do desenvolvimento regional, se faz necessário investir em potenciais não só econômicos, reconhecendo as diversidades à frente de vários aspectos, já mencionado anteriormente, no contexto regional.

Como somos um país com fronteiras que se deslocam permanentemente dentro do próprio território, nosso conceito de região é necessariamente dinâmico. Mas essa consciência de unidade nacional, dentro de um espaço que se expande, coexiste com o senso de identidade que se definiu historicamente em cada região particular. A identidade do brasileiro tem raízes em sua inserção regional (FURTADO, 1999a, p. 47).

Evidenciar as potencialidades de cada região, seria uma das alternativas para minimizar os potenciais agravos socioeconômicos existentes nos entes subnacionais. Ainda sobre as disparidades sociais, o autor defende que o federalismo brasileiro deveria dialogar com o conjunto dos entes federados a fim de equiparar as políticas públicas sempre com o amparo político administrativa:

(...) não seria fora de propósito discutir a possibilidade de uma esfera regional de poder. A fórmula a ser encontrada deveria preservar os estados atuais e, mediante a inserção do poder regional, buscar corrigir os aspectos mais negativos das desigualdades demográficas e territoriais existentes (FURTADO, 1999a, p. 55).

Segundo ARAÚJO, (2021)<sup>14</sup> “não basta investir, o importante é investir em ativos”, destaca-se a educação como um dos principais ativos do século XXI, outro seria o acesso à terra, sendo este último possível dada a abundância em nosso país e, um olhar voltado as diversidades e potencialidades de cada região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a Constituição de 1988, evidenciou-se uma nova forma do pacto federativo, principalmente a autonomia dos estados e municípios, bem como, o associativismo internacional, onde, a partir de 2005, surge uma legislação para formalizar em caráter jurídico

<sup>14</sup> Fala da prof.<sup>a</sup>. Tânia Bacellar de Araújo na aula inaugural do PGDR/UEPB, “Nordeste, Pandemia e Desenvolvimento Regional: o que fazer?”, em 12 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jcjaaSgjfkc>. Acesso em 25 de janeiro de 2022.

a criação dos consórcios. Notadamente em relação ao total dos consórcios públicos no País, o Nordeste ocupa o 2º lugar, bem como, apresenta essa mesma posição em relação ao total dos municípios consorciados no total das grandes regiões do país (figuras 1 e 2, p. 7-8).

É preciso mencionar que o comitê científico criado pelo Consórcio Nordeste, para a prevalência entre ações e medidas afim de subsidiar os gestores, teve e tem um papel específico, tanto pela ausência de recursos, como do próprio ambiente inóspito criado pela pandemia, por se tratar de algo ainda não vivenciado por toda a sociedade. A orientação técnica para os gestores é fundamental para a tomada de decisão e o uso dos recursos públicos de acordo com os princípios da administração pública e do pleno desenvolvimento da sociedade.

O presente consórcio consolidou a sua atuação principalmente no período pandêmico em harmonia com o comitê científico, onde elencaram várias ações a serem adotadas de maneira uniforme e com o respaldo técnico. Para os gestores é fundamental o planejamento de uma logística eficiente para viabilização das ações sanitárias de enfrentamento a pandemia amparada na legislação para tal.

O Consorcio Nordeste adquire, além do papel de instrumento de gestão e planejamento, a capacidade de ser um agente de formulação da relação entre os entes federados e da construção de uma relação entre estes e a União, na perspectiva do fortalecimento regional imprescindível à construção de um federalismo cooperativo.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n.12, 1999.

AFFONSO, Rui. **A Crise da Federação no Brasil**. In: **Ensaio FEE**, ano 15, n. 2. Porto Alegre: FEE, 1994.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Por uma Nova Federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **“Para Tânia Bacelar, superação da crise no Nordeste passa por inovação e qualificação de servidores”**. Entrevista concedida a assessoria de comunicação da Secretaria de Planejamento e das Finanças do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Em 13/11/2019. Disponível em:  
<http://www.governocidadao.rm.gov.br/?pag=57&pg=noticias&id=1547>. Acesso em 27 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Nordeste, Pandemia e Desenvolvimento Regional: o que fazer?** Aula Inaugural do Mestrado em Desenvolvimento Regional (UEPB). Em 12 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jjcjaaSgjfkc>\_Acesso em 28/01/2022.

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

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.017/2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em: 27 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998. 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, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: 27 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei no 11.107**, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste: anexos I, II e III**. Recife: Sudene, 2019.

BUENO, Marialda Souza. **Subsídios para a análise do pacto federativo brasileiro: elementos político-institucionais e econômicos**. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Ciências Econômicas/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

CAMARGO, Aspásia. **Federalismo e identidade nacional**. Sachs, Wilhelm e Pinheiro (Org). In: **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades regionais e federalismo assimétrico.** Revista Ciência & Trópico, v. 44, n. 2, p. 81-129. Recife, 2020.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste.** In: **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, jul.-dez. 2019, p. 165-174.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Carta dos Governadores do Nordeste.** Março, 2020.  
Disponível em:

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública.** Brasília: CNM, 2016.

FÓRUM DE GOVERNADORES DO NORDESTE. **Carta dos Governadores do Nordeste.** Março, 2019.

FÓRUM NACIONAL DE GOVERNADORES. **Carta aberta à sociedade brasileira em defesa da democracia.** Abril, 2020.

FURTADO, Celso. **O Brasil pós “milagre”.** 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. **A nova dependência: dívida externa e monetarismo.** Rio de Janeiro: 4 ed. Paz e Terra, 1982.

\_\_\_\_\_. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999a.

\_\_\_\_\_. **A Federação por fazer.** Revista Rumos, n.10. Recife: Associação de Servidores da SUDENE, 1999b.

OLIVEIRA, Francisco de. **A Federação desfigurada.** Revista Rumos, n.10. Recife: Associação de Servidores da SUDENE, 1999.

SOUZA, Maria Aparecida Grendene de. **A Federação Brasileira: reconstrução permanente.** Porto Alegre: UFRGS, FCE, 2002. Mimeo.