OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DOS TERRITÓRIOS

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (substituto)
Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais
Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete
Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
Gisele Amaral de Souza

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DOS TERRITÓRIOS

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

EQUIPE TÉCNICA

Luciléia Aparecida Colombo
Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: lucileia.colombo@ipea.gov.br.

Como citar:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Os Consórcios públicos e o desenvolvimento das políticas públicas**: o papel dos territórios. 39 p. Brasília: Ipea, 2025. DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ri-consorcios-publicos

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ri-consorcios-publicos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **6**

2 OS MUNICÍPIOS COMO ENTES DE RECEPTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: TRANSFORMAÇÕES E POSSIBILIDADES **7**

3 ASPECTOS JURÍDICOS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS **12**

4 O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI Nº 11.107/2005 ..... **14**

5 O CONSÓRCIO PÚBLICO INTERESTADUAL BRASIL CENTRAL **15**

5.1 Atuação do BrC no processo decisório nacional 19

6 O CONSÓRCIO PÚBLICO INTERESTADUAL DA AMAZÔNIA LEGAL **20**

6.1 O planejamento estratégico do CAL 21

6.2 O Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal 24

7 O CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE **27**

8 A HORIZONTALIDADE DO CONSÓRCIO NORDESTE E A PROMOÇÃO DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA **29**

9 CONCLUSÃO **34**

REFERÊNCIAS **36**

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR **37**

1 INTRODUÇÃO[1]

Qual o papel dos consórcios públicos interestaduais no federalismo brasileiro? É sobre essa questão que este trabalho se desenvolve, considerando as particularidades que esses novos arranjos oferecem, especialmente para os estados-membros e para os territórios que representam.

O conceito e o uso do território como unidade para formulação e implementação de políticas públicas não são recentes. Desde os apontamentos de Milton Santos (1994), é possível considerar como território o espaço por excelência da luta de classes e das contradições do Estado moderno. Muitas foram as alterações nas políticas de desenvolvimento atreladas ao território: nos anos 1950, o reconhecimento das desigualdades regionais era realizado principalmente por instituições, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); nos anos 1990, o desenvolvimento estava atrelado à instalação de grandes complexos industriais nas regiões menos favorecidas economicamente e a concepções de integração, com programas voltados para isso, como os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. No início dos anos 2000, a necessidade de fomentar o federalismo cooperativo deu início a uma maior integração de estados e municípios, principalmente com a iniciativa dos consórcios interestaduais (Consórcio Nordeste, Consórcio do Brasil Central, Consórcio da Amazônia e Consórcio Sul e Sudeste) e do governo federal, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Essas transformações no protagonismo dos territórios acompanham, *pari passu*, as mudanças no federalismo brasileiro e, desde a Constituição de 1988, são previstas formas cooperativas de inter-relacionamento entre os entes, conforme apontam os seguintes dispositivos constitucionais:

> 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.
>
> [...]
>
> 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 (Brasil, 1988).

Estes dispositivos, que já previam a consolidação dos consórcios públicos como arranjos de políticas públicas, foram aprimorados pela Lei Federal nº 11.107/2005, a qual buscou organizar as formas consorciadas, seja entre os municípios seja entre os estados (Brasil, 2005). Um dos benefícios dos consórcios públicos é a possibilidade de articulação federativa de forma horizontal e vertical, a partir do protagonismo dos territórios.

O território, enquanto unidade analítica, é um espaço privilegiado para a análise das políticas públicas, por duas principais razões: i) permite avaliar se as políticas públicas formuladas estão sendo implementadas e, em caso afirmativo, se elas possuem identificação com

1. Este relatório foi desenvolvido no âmbito do grupo de trabalho de federalismo vinculado à Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). O projeto conta com a coordenação de Constantino Cronemberger Mendes.

os respectivos atores locais; ii) possibilita observar o processo de descentralização produzida entre os entes federados, bem como desenvolver formas cooperativas de relações federativas.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi um divisor de águas nas possibilidades de arranjos para fomentar a cooperação, facilitando a implementação das políticas públicas e, consequentemente, o aperfeiçoamento da democracia nascente, a partir de uma maior aderência e identificação da sociedade com o Estado. As relações entre os setores público e privado se alteraram completamente a partir de então, com a priorização da governança como elemento unificador dessas alterações.

No final dos anos 1980, o Estado brasileiro passou por diversas transformações, especialmente com a promulgação da CF/1988, a qual previa um fortalecimento do papel do Estado, por meio da eficiência das políticas públicas implementadas. Esse contexto favoreceu a inserção da governança e das boas práticas públicas no cotidiano das organizações e das instituições brasileiras. A governança liga o Estado e a sociedade, além de organizar as relações intergovernamentais para garantir a governabilidade, englobando a maneira pela qual as políticas públicas são produzidas. Segundo o manual do Tribunal de Contas da União (TCU), a governança "pode ser definida como a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas" (Brasil, 2014, p. 20).

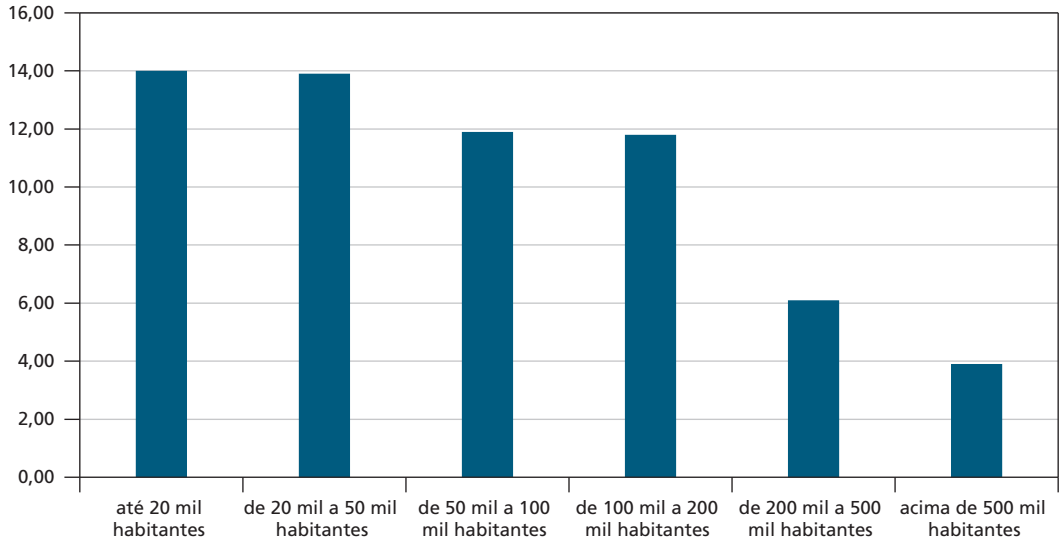
Nessa perspectiva, a governança garante que as ações do setor público sejam ordenadas de acordo com o interesse da sociedade, especialmente a partir da crise do *welfare state* e de como o Estado altera sua responsabilidade: deixa de ser o único responsável pela oferta de serviços públicos e passa a ter a prerrogativa de apenas garantir a oferta dessas políticas, as quais podem ser subsidiadas em parcerias público-privadas. Ou seja, Estado e o mercado agora atuam conjuntamente, para oferecer serviços aos cidadãos.

No bojo dessas remodelações e com o impacto da descentralização – que teve um significado político, administrativo e econômico –, os municípios e as novas condicionalidades que os envolvem ganharam destaque, como explicitado nas seções a seguir.

2 OS MUNICÍPIOS COMO ENTES DE RECEPTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: TRANSFORMAÇÕES E POSSIBILIDADES

Uma das novidades da CF/1988 foi a autonomia concedida aos municípios, que passaram a ser membros oficiais da federação brasileira, com aumento de poder político e de receitas tributárias. Segundo o que aponta o relatório *Multi Cidades* (FNP, 2024), em 2022, houve um acréscimo de 10% nas receitas dos municípios brasileiros, apesar de uma redução na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que caiu 3,3% (FNP, 2024). Para estes municípios, também houve uma ampliação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sobretudo pela ampliação da cobrança do Imposto de Renda (IR). Os maiores beneficiários desses números foram os pequenos municípios, dependentes do FPM, com até 20 mil habitantes, conforme demonstra o gráfico 1.

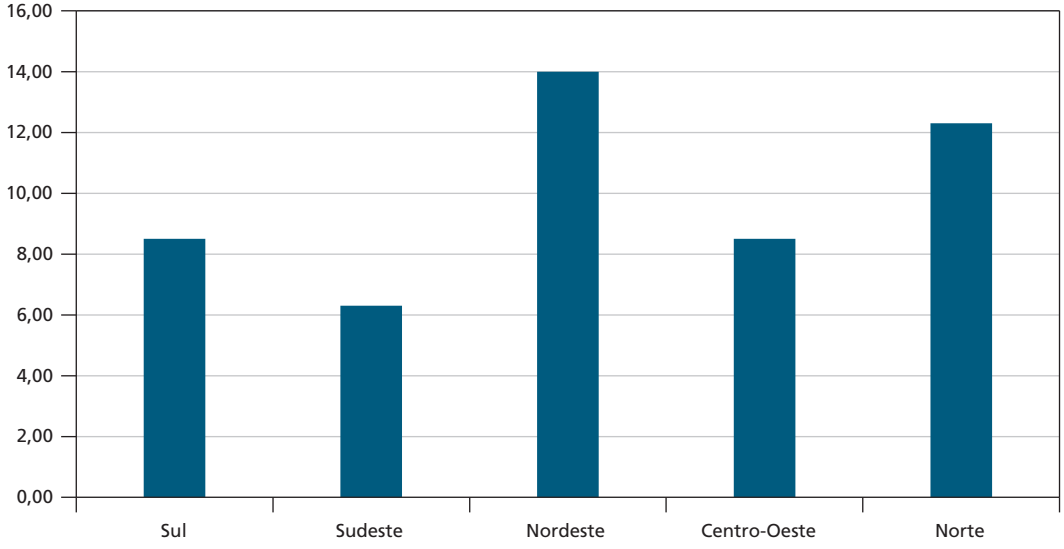
GRÁFICO 1
Taxa de crescimento real da receita corrente por faixa populacional (2022/2021)
(Em %)



Fonte: Relatório Multi Cidades (FNP, 2024).

Além disso, a região Nordeste também se destacou no aumento da receita corrente, conforme é possível observar no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Taxa de crescimento real da receita corrente (2022/2021) – Grandes Regiões
(Em %)



Fonte: Relatório Multi Cidades (FNP, 2024).

De acordo com o gráfico 2, houve uma trajetória significativamente melhor nas regiões Norte (12,7%) e Nordeste (14%). Essas regiões também apresentam maior dependência dos repasses do FPM quando comparadas às demais.

No entanto, a fragilidade regional é exposta quando se observa a geração de emprego e renda nas regiões Norte e Nordeste. De acordo com dados da Sondagem Mensal do Mercado de Trabalho, do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (IBRE/FGV), nas regiões Norte e Nordeste, existe uma grande proporção de trabalhadores que se encontram em situação de insegurança, conforme se pode observar nos dados da tabela 1.

TABELA 1
Origem do trabalhador por conta própria
(Em %)

Categorias	Brasil	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Empregado, com carteira	57,1	39,8	62,2	66,5	63,3	59,6
Empregado, sem carteira	16,0	28,	2,1	6,7	14,0	7,9
Empregador, com CNPJ	2,9	1,9	1,7	3,1	2,5	6,8
Empregador, sem CNPJ	2,9	0,8	5,1	0,0	3,5	4,6
Desempregado	15,9	24,7	28,9	6,2	12,3	13,4
Outros	5,2	3,9	0,0	17,5	4,4	7,7

Fonte: Portal IBRE/FGV. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sondagem-do-mercado-de-trabalho.

É possível observar que uma grande quantidade de desempregados está localizada nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, as quais apresentam índices maiores do que a média nacional, demonstrando a fragilidade dessas regiões na geração de empregos e, portanto, na possiblidade de promover o desenvolvimento dos setores produtivos. Por outro lado, quando observados os dados atualizados do indicador de Capacidade de Pagamento (CAPAG), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os resultados apontam que 58,42% dos municípios nordestinos foram classificados com "situação fiscal crítica", isto é, possuem baixo espaço fiscal para a realização de suas políticas públicas.[2]

Afinal, diante do cenário observado, quais os principais diagnósticos para a superação do dilema histórico que essas regiões apresentam? Para responder a essa pergunta, não existe um caminho único nem simples, mas a teoria da autoridade regional, desenvolvida por Hooghe e Marks (2009), é um dos meios pelos quais é possível pensar algumas possíveis saídas. A autoridade regional considera que as regiões são dotadas de poder, mas não necessariamente de autoridade, e esse poder é manifestado por meio de propósitos coletivos, dentro de lógicas de autonomia anteriormente acordados em pactos coletivos. A proposta de autoridade regional tem relações intrínsecas com a concepção de federalismo moderno, especialmente a partir do qual se concebe a união voluntária de unidades autônomas, que mantêm seus graus de autonomia e liberdade em nome de um pacto comum (Elazar, 1987).

O federalismo contemporâneo pode ser interpretado como o autogoverno e o governo compartilhado, que, no caso brasileiro, tem estreita interlocução com a autonomia de estados e municípios, mas também com o compartilhamento das responsabilidades constitucionais pelas políticas públicas nos três entes federados. Neste ínterim, também podemos localizar a influência da descentralização ou da centralização, movimentos que não foram constantes no Brasil, mas indicam o padrão de autoridade prevalecente; além disso, no Brasil, a autoridade regional pode ser localizada no modo como cada região desenvolve o autogoverno e o governo compartilhado, em comparação com o todo, nacional.

2. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag.

Para Hooghe, Marks e Schakel (2016), o conceito de autoridade regional abarca quatro dimensões: i) a institucionalização, a partir de regras que são compartilhadas e publicizadas; ii) os limites, a partir do direcionamento da autoridade para uma finalidade específica; iii) os códigos impessoais, responsáveis por normatizar funções específicas; e iv) a dimensão territorial, a partir da delimitação dos limites para a atuação. Para determinar o grau de autonomia de uma região, é necessário ponderar a possibilidade de implementação de políticas autônomas, favorecendo o nível local e a identificação territorial.

Uma das questões-chave para determinar o grau de autonomia regional é verificar em que medida as regiões possuem prerrogativas para criarem agendas governamentais que pautem as necessidades locais, o que, segundo Hooghe, Marks e Schakel (2016), também deve priorizar: i) a capacidade de propor política econômica; ii) a capacidade de desenvolver políticas culturais-educativas, incluindo a expansão de escolas e universidades e a formação profissional; iii) as políticas de bem-estar, incluindo saúde, assistência social e políticas urbanas e habitacionais; iv) a política institucional, visando o fortalecimento de políticas específicas, como a segurança pública e o controle social sobre o governo local. De acordo com essas especificações desenvolvidas por Hooghe, Marks e Schakel (2016), é possível compreender a formação dos consórcios públicos como arranjos institucionais, organizados horizontalmente, que oferecem a possibilidade de serem formados entre os municípios ou envolvendo os estados e o governo federal.

De acordo com o Observatório dos Consórcios Públicos,[3] o Nordeste apresenta atualmente 163 registros de consórcios públicos, o Sudeste, 276 e o Sul, 192. A região Centro-Oeste possui 68 consórcios e o Norte, apenas 25. O número de municípios consorciados nas regiões também varia, dependendo dos estados selecionados, conforme demonstram as tabelas 2 e 3.

TABELA 2
Número de consórcios públicos – estados do Nordeste

Estados do Nordeste	Número de consórcios	Número de municípios consorciados
Alagoas	9	101
Bahia	54	414
Ceará	48	184
Maranhão	9	120
Paraíba	10	143
Pernambuco	16	175
Piauí	3	48
Rio Grande do Norte	9	106
Sergipe	5	74

Fonte: Observatório dos Consórcios Públicos (2024). Disponível em: https://consorcios.cnm.org.br/.
Elaboração da autora.

3. As informações sobre o observatório estão disponíveis em: https://consorcios.cnm.org.br/.

TABELA 3
Número de consórcios públicos – estados do Norte

Estados do Norte	Número de consórcios	Número de municípios consorciados
Acre	2	6
Amapá	0	1
Amazonas	0	0
Pará	7	70
Rondônia	3	51
Roraima	0	0
Tocantins	13	83

Fonte: Observatório dos Consórcios Públicos (2024). Disponível em: https://consorcios.cnm.org.br/.
Elaboração da autora.

A discrepância observada na capacidade de formação de arranjos institucionais desperta interesse sobre quais motivações uma região possui para a formação desse padrão cooperativo, em detrimento de outras, que não seguem o mesmo exemplo. Um diagnóstico que pode ser observado nessa indagação é a governança regional, o ponto de partida para avaliarmos essas desconformidades: "A governança sustenta a reprodução individual e comunitária, proporcionando a este grupo (mas não àquele) a capacidade de tomar decisões coletivamente vinculativas. Em suma, a governança é o meio pelo qual uma comunidade adquire capacidade de estratégia" (Marks e Hooghe, 2016, p. 152, tradução nossa).

A concepção de governança regional extrapola a teoria federalista, porque observa padrões, para além daqueles delimitados constitucional ou administrativamente pelos limites estabelecidos entre governo central, estados e municípios. Além disso, países não federais também podem apresentar governança regional em múltiplos níveis, por meio da capacidade de cobrar impostos e taxas, de contrair empréstimos e de implementar políticas públicas que tenham ressonância em seus territórios e gerem alguma identificação popular.

A governança extrapola os limites territoriais, bem como a exaltação do federalismo como elemento explicativo, especialmente porque permite o desenvolvimento da capacidade de autogoverno, com a concomitante aptidão que as regiões possuem de tomarem decisões coletivas acerca de problemas pontuais. A governança regional confere autonomia e possibilidades de intervenções nos territórios para alterar os trajetos e os padrões de desenvolvimento que estes possuem, intuindo outros espaços de atuação: "Regiões diferenciadas possuem algumas características semelhantes às de um estado, mas existem dentro dos estados. A maioria exerce autoridade sobre amplas áreas de políticas, incluindo desenvolvimento econômico, infraestrutura de comunicações e governo local" (Marks e Hooghe, 2016, p. 155, tradução nossa).

Desse modo, a partir da observação da formação desigual dos consórcios públicos, que não possuem números significativos nas regiões com baixo desenvolvimento, podemos interpretar que existem desigualdades estabelecidas também na capacidade desses territórios na geração da governança regional, com a concomitante dificuldade de estabelecerem a autoridade regional, capaz de dotar essas localidades de uma verdadeira autonomia para a formulação e a implementação de suas políticas.

3 ASPECTOS JURÍDICOS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Os consórcios públicos ganharam legitimidade com a Lei nº 11.107/2005, mas na história brasileira vários outros momentos podem ser associados com a necessidade de articulação entre os entes federados. O art. 29 da Constituição de 1937 explicitava que os municípios de uma mesma região podiam estabelecer parcerias para oferecimento de serviços públicos comuns, o que seria articulado pelo estado ao qual os municípios pertenciam. No entanto, apesar dessa prerrogativa, não foram observadas formações consorciais, visto que o período foi marcado por ampla centralização no executivo federal e na figura controversa de Getúlio Vargas.

Uma das experiências pioneiras dos consórcios intermunicipais ocorreu na cidade de Penápolis, em 1987, com foco na área da saúde, e reuniu sete municípios do interior de São Paulo. Em 1989, após algumas experiências cooperativas, nasceu o Consórcio Intermunicipal das bacias dos rios Piracicaba e Capivari, o qual influenciou a legislação sobre as bacias hidrográficas brasileiras. Outras iniciativas foram importantes para o fortalecimento dos consórcios públicos, como a Lei nº 8.080/1990, que foi responsável por estabelecer a organização do Sistema Único de Saúde (SUS) e atribuir à direção municipal do SUS a competência de "VII – formar consórcios administrativos intermunicipais" (Brasil, 1990). Essa lei também foi responsável por impulsionar outras medidas estaduais de consorciamento público na área de saúde.

Em 1990, ocorreu a formação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, por meio das normativas do direito privado, mas passou a ter natureza de direito público em 2010, com novas medidas jurídicas que facilitaram o processo de participação dos entes federados. Conforme salientam Caldas e Cherubine (2013), um dos motivos que explicam a proliferação dos consórcios públicos é o engajamento dos prefeitos:

> No caso dos consórcios intermunicipais acima relatados, há a presença forte de um ator político local – o prefeito – que lidera as negociações para que o arranjo regional seja assimilado por seus pares – Celso Daniel, prefeito de Santo André (1989-1992; 1997-2000; e 2001-2002) no Grande ABC; José Machado, prefeito de Piracicaba (1989-1992; 2001-2004); e Sinoel Batista, prefeito de Penápolis (1989-1992) são exemplos de liderança na condução política para a cooperação intermunicipal (Caldas e Cherubine, 2013, p. 59).

Caldas e Cherubine (2013) criaram uma tipologia para os consórcios públicos, apresentada no quadro 1.

QUADRO 1
Classificação dos consórcios públicos

Quem pode participar?	Os consórcios podem ser de origem horizontal ou vertical Horizontal: todos os consorciados têm o mesmo *status* federativo Vertical: envolve entes federativos distintos – União, Estados e Municípios –, e a União só pode participar com os municípios se os estados estiveram presentes
Natureza jurídica	Os consórcios podem ser associação pública ou direito privado, sem fins lucrativos
Áreas de políticas públicas	Podem ser unitemáticos ou multitemáticos
Atuação	Podem ser formuladores ou implementadores de políticas públicas
Orçamento	Os consórcios podem ser arrecadadores de recursos públicos, previstos e descritos nos contratos estabelecidos

Fonte: Caldas e Cherubine (2013).
Elaboração da autora.

Caldas e Cherubine (2013) destacam algumas condições que estão intrinsecamente ligadas ao sucesso de um consórcio público, como a construção de apoios, tanto internos como externos, e a construção de uma rede de solidariedade nos municípios consorciados, de modo a fortalecer a confiança e reduzir a incerteza entre os membros. Além disso, os consórcios também dependem de líderes locais que impulsionem as ações e que sejam interlocutores, unindo a população, os governantes e os consórcios. Por fim, Caldas e Cherubine (2013) apontam que a capacidade de gestão, com a frequente fiscalização dos recursos financeiros, utilizados para a execução das atividades propostas, também é parte fundamental dos consórcios públicos.

Os consórcios surgem pela necessidade de resolver problemas comuns, especialmente atrelados a áreas como educação, saúde, resíduos sólidos, transporte e desenvolvimento regional. No entanto, embora a Lei dos Consórcios Públicos seja de 2005, as primeiras experiências de consorciamento são da década de 1970, época em que os consórcios eram vistos como acordos de colaboração e não recebiam confiança da sociedade, especialmente pela ausência de uma definição clara de obrigações e de mecanismos de fiscalização. A efetiva institucionalização da possibilidade de formação de arranjos cooperativos foi impulsionada pela área de saúde, setor em que se observam várias aglomerações de consórcios, sobretudo para a provisão dos serviços e de prestação de contas à sociedade.

O art. 247 da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173/1995 previa novas formas de articulação entre União, Estados e Municípios:

> Art. 247. Para o fim de implementar de modo coordenado funções e serviços, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer entre si:
>
> I – consórcios públicos para a gestão associada de um ou mais serviços, inclusive mediante a instituição de órgãos e entidades intergovernamentais;
>
> II – convênios de cooperação para execução de suas leis, serviços ou funções;
>
> III – convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços, estabelecendo à lei complementar critérios para incorporação, remuneração ou cessão de pessoal, bens e instalações essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1995).

No entanto, a partir da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, este artigo foi suprimido e, em seu lugar, foi inserido o art. 241 na Constituição Federal, o qual passou a contemplar a atuação dos consórcios públicos:

> 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 (Brasil, 1998).

Um dos pontos comuns aos consórcios é a sua multifinalidade, ou seja, sua ampla gama de objetivos, o que permite que cada consórcio estabeleça o rol de metas a serem alcançadas e elenque suas necessidades em razão das demandas regionais e locais. Esse caráter multifinalitário permite que um mesmo ente federado estabeleça consorciamento com outros, de outros níveis, a partir de objetivos comuns. Embora seja rotineira a formação de arranjos consorciais horizontais, a Lei nº 11.107/2005 (Brasil, 2005) inaugurou as seguintes

possibilidades de formas de cooperação: município e município; município e estado; estado e estado; União, estados e municípios; e União e municípios. Tais possibilidades garantem uma maior coordenação das políticas públicas, aumentando a responsabilidade de cada ente federativo, viabilizando possibilidades de eficiência.

A lei também promoveu mudança na situação financeira dos consórcios, a partir do chamado contrato de rateio, que permite garantir recursos ao consórcio de forma antecipada ao próximo exercício, a partir da aprovação do orçamento por todos os consorciados. Essa medida impediu que a inadimplência, que ocorria com frequência antes da lei, comprometesse a manutenção das atividades do consórcio, com dívidas que ameaçavam a permanência das atividades.

4 O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI Nº 11.107/2005

A Lei nº 11.107/2005 foi inicialmente apresentada ao Plenário da Câmara dos Deputados em 1º de julho de 1999, através do deputado Rafael Guerra (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB – MG), no projeto de lei (PL) nº 1.071/1999. A justificativa apresentada pelo deputado, naquele momento, foi a de que o PL atendia ao art. 241 da Constituição Federal, bem como respeitava a EC nº 19/1997, responsável pela implementação da reforma administrativa. Segundo o parlamentar:

> De acordo com o novo mandamento constitucional, 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. A Reforma Administrativa veio, assim, preencher a lacuna deixada pelo Constituinte de 88, omisso quanto á formação de consórcios públicos (Brasil, 1999).

O deputado Rafael Guerra também justificou o PL com base no sucesso na área de saúde no seu estado natal, Minas Gerais, que experenciou o consorciamento de municípios mineiros. Além disso, defende que os consórcios públicos são formas de evitar o desperdício de dinheiro público, favorecendo todos os participantes e complementa: "A experiência é tão exitosa que já vem sendo adotada em dezesseis estados brasileiros, além de ter sido incluída, pelo Ministério da Saúde, como proposta prioritária para organização microrregional dos atendimentos de média e alta complexidade" (Brasil, 1999).

Após essa apresentação, o PL seguiu para a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTasp), que recebeu parecer favorável do relator, o deputado Pedro Eugênio (Partido dos Trabalhadores – PT – PE). Em seguida, a matéria foi enviada para a Comissão de Finanças e Tributação, cujo relator foi o deputado Evilásio Cavalcante de Farias (Partido Socialista Brasileiro – PSB – SP). Nesta comissão, foram apresentadas três emendas, e o relator aprovou a matéria, enviando-a para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com o seguinte argumento:

> Inegáveis a oportunidade e conveniência do projeto em exame que visa estabelecer normas gerais para celebração de consórcios públicos entre os Entes da Federação dando, assim, cumprimento no que compete à União, ao disposto no art. 241 da Constituição Federal, com a redação dada pelo art. 24 da Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998, combinado com o art. 24, I, da Constituição Federal, e seu §1º, que dispõe sobre a legislação concorrente em matéria de direito financeiro e econômico, na qual entendemos estar abrigada a referente aos consórcios públicos (Brasil, 2001, p. 287).

A CCJC teve como relator o deputado Jutahy Magalhães Júnior (PSDB-BA), que foi substituído no ano seguinte pelo deputado Zenaldo Coutinho Júnior (PSDB-PA), que se manifestou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Partido Liberal (PL). Após várias considerações do relator, o texto foi aprovado por unanimidade e encaminhado para o Plenário, que aprovou a redação final. Assim, o PL nº 1.071/1999 foi, finalmente, transformado na Lei nº 11.107/2005, vigente até o presente momento e responsável por estabelecer as normas para o funcionamento dos consórcios públicos no Brasil.

A seção seguinte apresenta a análise documental realizada sobre os consórcios interestaduais no Brasil.

5 O CONSÓRCIO PÚBLICO INTERESTADUAL BRASIL CENTRAL

Atualmente, o Consórcio Brasil Central (BrC) abrange sete unidades da federação (UFs) – Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão e Rondônia –, com 15% dos municípios brasileiros, somando um total de 875 municípios, e tem uma importante representação no Congresso Nacional, com 21 senadores e 75 deputados federais. Com foco no desenvolvimento do agronegócio, o BrC se apresenta como impulsionador do desenvolvimento dos entes consorciados, buscando manter os bons números apresentados pela região central, especialmente para a exportação de grãos e produtos agrícolas. O consórcio não nasceu, portanto, da necessidade de corrigir as trajetórias da desigualdade brasileira, mas de preservar os bons resultados econômicos alcançados:

> Em meio a uma grande crise econômica que atingiu todo o território brasileiro e em diferentes setores da economia, os Estados da região central do Brasil se destacavam por conseguir bom desempenho em diversos índices, principalmente financeiros. Percebendo esse potencial, os representantes dos entes federativos da região decidiram se unir e construir o primeiro consórcio entre estados do país, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BrC, 2018, p. 5).

Impulsionados pelo agronegócio, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins obtiveram bons resultados na economia, apesar da crise de 2015. A partir do estímulo oferecido por Mangabeira Unger, então ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, esses estados formaram um arranjo federativo no qual pudessem atuar para a preservação dos resultados alcançados. Um marco importante para a consolidação de tais ideias foi o 1º Fórum de Governadores do Brasil Central, em Goiânia-GO, no ano de 2015, cujos resultados auxiliaram na criação do Movimento do Brasil Central, com o objetivo de produzir um planejamento para a região. Na ocasião, os eixos de atuação do BrC definidos foram: agropecuária, logística, industrialização, educação, empreendedorismo e inovação. Os resultados desses debates foram condensados em um documento chamado *Carta de Goiânia*, assinada em 3 de julho de 2015, que delimitava os objetivos do arranjo:

> A partir da definição destes instrumentos, procuraremos identificar iniciativas que representem primeiros passos de uma agenda estratégica comum, voltada para a competitividade da região.
>
> 1. Na agropecuária: desenvolver modelo agropecuário para ampliação da produtividade de pequena e média propriedade, com ênfase no assessoramento técnico, base para o fortalecimento de uma nova classe média rural.

> 2. Na logística: definir projeto de integração logística para a região e inserções nacional e global. Definir ações que fomentem as indústrias e os serviços associados à logística.
>
> 3. Na industrialização: focar ações que nos levem da industrialização tradicional dos produtos agropecuários à indústria densa em conhecimento.
>
> 4. Na educação: assumir posição de vanguarda no projeto nacional de qualificar o ensino básico. Desenvolver educação básica e profissional avançadas que priorizem as capacitações genéricas e flexíveis exigidas pelas tecnologias contemporâneas.
>
> 5. No empreendedorismo: fomentar o empreendedorismo de vanguarda e definir medidas que coordenem acesso a: crédito, tecnologias, práticas avançadas e mercados nacionais e mundiais.
>
> 6. Na inovação: fortalecer o sistema de ciência, tecnologia e inovação regional, associado à prestação de serviços avançados (BrC, 2015, p. 2).

No segundo semestre de 2015, com o 2º Fórum de Governadores, em Cuiabá-MT, a entidade Brasil Central foi oficialmente instituída; também foram elaborados os primeiros documentos do BrC: o protocolo de intenções e o estatuto do consórcio. O BrC foi formalizado em 2017, durante o Fórum dos Governadores, ocorrido em Palmas-TO, ocasião em que o estado do Maranhão foi incorporado ao grupo.

Apesar de não ser considerada uma área prioritária do BrC, a segurança pública teve projeção nas ações desenvolvidas pelo consórcio, a partir da organização do Pacto Interestadual de Segurança Pública, o qual previa a criação de um centro de inteligência para compartilhar informações e empreender ações para a diminuição da criminalidade entre os consorciados. Além dos estados que fazem parte do BrC, Amazonas, Minas Gerais e Bahia também foram adicionados a esse programa, o qual obteve projeção nacional, saindo do escopo do BrC.

É importante destacar que, para além das metas definidas, o BrC tem atuado como um importante ator no processo decisório de várias pautas nacionais, entre elas a área fiscal e a segurança pública. Segundo os consorciados, "a articulação dos entes, além de buscar otimização e eficácia de políticas públicas, visa também posicionar o bloco diante do cenário político" (BrC, 2018, p. 7). Dessa forma, os consorciados se empenharam na aprovação da Lei Complementar nº 160/2017, que trata da remissão dos créditos tributários, visando fortalecer os estados. Além disso, exerceram pressão política na reivindicação de maior participação do governo federal na segurança pública, por meio da elaboração de um manifesto para a criação de um Fundo Nacional de Segurança Pública, que, entre outras medidas, previa a construção de novos presídios e o controle e a fiscalização de ações implementadas, visando a diminuição da criminalidade.

Importante destacar que, por se tratar de um arranjo de direito público, o BrC é fiscalizado e regulado pelo TCU. Entre os anos de 2017 e 2018, outras importantes medidas foram adotadas para a atuação do consórcio, como a criação das câmaras temáticas, que hoje são: agricultura e pecuária, desenvolvimento econômico, educação, meio ambiente, turismo, inovação, infraestrutura e logística, mercado comum e saúde. Elas são representadas por pelo menos dois representantes dos estados consorciados, preferencialmente pelos secretários executivos.

Apesar de se apresentar com duas principais ações estratégicas – o desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade ambiental –, o BrC descentraliza as atividades. As premissas para a atuação do consórcio são descritas a seguir.

1) Seletividade: escolha de projetos que sejam aderentes a uma área circunscrita do consórcio.
2) Intensidade: atuação no tripé *consórcio, governo* e *sociedade*, evitando a dispersão das atividades.
3) Escala: atuação na escala regional, com a produção de ações concretas na região.
4) Complementaridade: aliança entre o público e o privado, tendo a política como o norte das ações e promovendo a integração das redes de atores para a produção de resultados.
5) Articulação: garantia de protagonismo e alinhamento nas ações do consórcio, para atuar no processo decisório das políticas públicas.

É possível observar, no Relatório Executivo do BrC, a preocupação em ampliar a produtividade e "o crescimento da participação da região no PIB brasileiro e aumentar a projeção de crescimento das exportações em valores, o que eleva o potencial econômico da região a nível nacional e internacional" (BrC, 2018, p. 34). No entanto, há poucas menções no relatório à diminuição da desigualdade social ou da pobreza, e estas, quando existem, dizem respeito à formação de mão de obra para as atividades produtivas do BrC:

> Na área social, o foco é na redução do nível da pobreza, diminuindo as desigualdades sociais por meio do acesso a emprego, e na melhoria da qualidade da educação, promovendo melhor desempenho por meio do aumento da infraestrutura e acesso da rede pública de ensino (BrC, 2018, p. 34).

Em 2017, a carteira prioritária dos projetos do BrC se configurou como multiprioritária, e os temas elencados estão descritos no quadro 2.

QUADRO 2
Projetos do BrC

Projeto	Objetivos
Aliança Municipal pela Competitividade	Estabelecimento de um pacto entre estados e municípios com o intuito de melhorar a competividade e a qualidade de vida das pessoas; envolve prefeitos e governadores nas seguintes metas: melhorar os resultados do Ideb; universalizar o atendimento a crianças de 4 a 5 anos na pré-escola; reduzir a taxa de homicídios; e reduzir a mortalidade infantil
Compras compartilhadas	Realização de compras conjuntas por estados e municípios consorciados, para a diminuição de custos
Rede de Articulação Internacional do Brasil Central	Participação dos estados, do governo federal e das associações multilaterais, para a captação de recursos internacionais
Diversificação da pauta exportadora	Envolvimento dos estados do BrC na produção de outros itens, para além do agronegócio, como madeira, produtos farmacêuticos, embutidos de carne, produtos de couro e pescados
Agenda Internacional do BrC	Ampliação dos parceiros comerciais do consórcio
Eficiência energética, políticas e sustentabilidade	Engajamento de estados, governo federal e empresários na produção de energia sustentável
Desenvolvimento e integração dos eixos e infraestrutura logística do arco Norte	Escoamento da produção de soja e milho por meio da abertura de novos corredores logísticos

(Continua)

(Continuação)

Projeto	Objetivos
Criação do modelo de assistência e extensão rural	Promoção da ampliação da produção agrícola a partir de políticas para o pequeno e médio produtor
Cooperação zoofitossanitária e certificação de qualidade e origem	Fortalecimento da inspeção sanitária para a produção animal e vegetal
Roteiros integrados de turismo	Fomento à área de turismo do consórcio
Mercado comum do BrC	Aumento das alíquotas do ICMS e fomento às cadeias produtivas locais
Plataforma de inteligência iBrC	Criação de plataforma *online* para beneficiar os consorciados, a partir do compartilhamento de dados e do atendimento aos serviços demandados
Implantar centro de C&T e parques tecnológicos	Expansão dos parques tecnológicos, por meio de parcerias com empresas de tecnologia, universidades, estados e municípios, para auxiliar na produção de um desenvolvimento econômico sustentável
Criação de um modelo referencial de regularização fundiária	Criação de condições de segurança jurídica para a posse da terra

Fonte: BrC (2018).
Obs.: Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; e C&T – ciência e tecnologia.

Para 2020, seguindo a tendência de outros consórcios interestaduais, o BrC empreendeu esforços para o combate dos efeitos da pandemia da covid-19. Para tanto, criou o projeto Ferramentas de Análise de Dados e Rastreamento Covid-19, que consistiu em investigar, junto às secretarias de estado de saúde, itens, sistemas, equipamentos ou testes para aquisição de compras compartilhadas. Além disso, o consórcio apresentou estudos de georreferenciamento de dados para mapear os casos contaminados, exibindo mapas de calor, com o objetivo de conscientizar a população sobre a doença, evitar o contato entre as pessoas e, consequentemente, impedir a disseminação do coronavírus.

No Relatório de Gestão 2020 do BrC, afirma-se que a Secretaria-Executiva do BrC entrou em contato com o Consórcio Nordeste, que disponibilizou os painéis criados pelo seu Comitê Científico, para que pudessem ser replicados pelos consorciados do BrC (BrC, 2020). No entanto, segundo o que descreve o relatório, "a Secretaria-executiva solicitou aos entes a manifestação formal sobre o interesse em utilizar uma ou duas das ferramentas apresentadas obtendo apenas uma resposta oficial do Mato Grosso do Sul com interesse nos painéis e outra de Rondônia que manifestou não ter interesse" (BrC, 2020, p. 28). Afirma-se, ainda, que "na reunião foram apresentados pelas empresas os painéis de dados para representantes das 7 UFs consorciadas, contudo, houve baixo interesse nas soluções apresentadas" (BrC, 2020, p. 28).

A mesma falta de interesse foi percebida em relação ao projeto do BrC que tinha a finalidade de levantar, junto às secretarias de estado de saúde, o interesse em adquirir, de forma consorciada, testes e exames para identificação do vírus do SARS-CoV-2. No entanto, conforme o relatório do BrC, "nenhuma SES respondeu ao ofício ou informou as quantidades, dessa forma demonstrando que não havia interesse em aquisição de teste ou exames de covid-19 via Consórcio Brasil Central" (BrC, 2020, p. 29).

Observa-se, assim, que, apesar de haver a possibilidade de facilitação de algumas ações coletivas proporcionadas pelo consórcio, há uma dificuldade de os entes consorciados considerarem essas iniciativas válidas.

5.1 Atuação do BrC no processo decisório nacional

Como mencionado, o BrC também tem como missão atuar como um importante ator para as questões nacionais que afetam o funcionamento do bloco, autointitulando-se, portanto, como um *stakeholder*. Para tanto, uma das ações dos consorciados foi, juntamente com a bancada de deputados e senadores que compõem o bloco, pressionar a aprovação do PL nº 551/2018, que dispunha sobre a isenção do ICMS sobre a exportação de produtos primários se semielaborados. Os governadores desse bloco enviaram uma proposta de alteração da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996) para ser apreciada na Câmara dos Deputados, com a seguinte justificativa:

> A Lei Kandir afetou sensivelmente a relação entre os entes federados. Ao conceder benefício tributário em detrimento das receitas dos Estados em típica ação de "fazer cortesia com chapéu alheio" e ampliar receitas de contribuições, não compartilhadas, a União vai debilitando os entes sub federados, enquanto amplia suas competências a ponto de, na prática, tentar transformar governadores em meros gerentes de província. Urge a revogação imediata do parágrafo 2º do artigo 155, da CF que, tragicamente, está contribuindo para destruir o modelo de federalismo estabelecido pelos constituintes de 1988 (BrC, [*s.d.*], p. 4).

Além disso, os governadores também se articularam em busca da aprovação do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF), chamado de "Plano Mansueto". A partir da aprovação desse plano, os governadores consorciados buscavam uma redefinição dos prazos para viabilizar que as UFs cumprissem com suas obrigações fiscais, bem como uma possibilidade de as UFs em situação de calamidade fiscal contratarem crédito, a fim de melhorar suas contas e, consequentemente, seus investimentos.

Os governadores também sugeriram alterações substanciais nos fundos constitucionais, para possibilitar o uso de até 30% em obras de infraestrutura no Centro-Oeste. As questões fiscal e tributária sempre foram objetos de preocupação do BrC, inclusive com a proposição de articulação da Secretaria-Executiva do BrC com a Secretaria Especial da Receita Federal. Esse compartilhamento de informações entre as duas instituições, segundo os propositores da matéria, visava melhorar a fiscalização e combater a sonegação, favorecendo uma interface mais apropriada dos sete estados consorciados.

É inegável a posição do BrC como um importante ator para o acompanhamento das decisões políticas nacionais, dado que participou ativamente dos debates sobre a reforma tributária, encomendando pesquisa do Centro de Cidadania Fiscal (CCIF) e da FGV para avaliar o impacto nos entes consorciados.

É possível também perceber uma periodicidade importante nas reuniões, que ocorreram com regularidade harmoniosa nos anos pesquisados, e um aumento exponencial das reuniões nos anos mais intensos da covid-19 (2020 e 2021), conforme o quadro 3.

QUADRO 3
Resumo das atas das reuniões do BrC (2015-2022)

Ano	Número de reuniões	Assembleia geral/Assuntos debatidos	Conselho de administração/Assuntos debatidos
2015	1 – Assembleia geral	Eleição de Marconi Perillo Junior para a presidência do BrC	Não consta
2016	4 – Assembleia geral	Aprovação de projetos do BrC Alterações no FNO Pedido de entrada do Maranhão no BrC Pacto Interestadual de Segurança Pública Definição das câmaras temáticas do BrC Orçamento	Não consta
2017	6 – Assembleia geral 4 – Conselho de administração	Alíquotas do ICMS para o BrC Criação da Plataforma Inteligente GBrasil Lei Kandir e necessidade de o consórcio pressionar as decisões nacionais Compras compartilhadas de medicamentos Eleição de Pedro Taques para a presidência do BrC	Mercado comum – Harmonização de alíquotas do ICMS Projeto Aliança Municipal pela Competitividade/BrC Municípios Reforma tributária Compras compartilhadas
2018	1 – Assembleia geral 8 – Conselho de administração	Agenda internacional de exportação	Criação do mercado comum
2019	4 – Assembleia Geral 4 – Conselho de administração	Eleição de Reinaldo Azambuja Silva para a presidência do BrC Acordos de cooperação Alteração na Lei Kandir e no FNO	Compra compartilhada de medicamentos Fomento ao desenvolvimento rural e ao fortalecimento do agronegócio Temas nacionais, como reforma tributária, Lei Kandir, desenvolvimento do agronegócio, com a bancada na Câmara e no Senado PPA 2020-2021
2020	3 – Conselho de administração	Não consta	Aprovação de projetos Compra de materiais e equipamentos para o combate à covid-19 Compras compartilhadas de medicamentos, correlatos e insumos para combate à covid-19 Possibilidade de compra de testes rápidos para detecção de covid-19
2021	1 – Assembleia geral 14 – Conselho de administração	Eleição de Ibaneis Rocha Barros Junior para a presidência do BrC	Baixa procura das secretarias de saúde para a compra compartilhada de testes rápidos de covid-19 Criação da Frente Parlamentar em Apoio ao Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central pela senadora Soraya Thronicke, do Mato Grosso do Sul Compras compartilhadas de medicamentos Compra de 14 milhões de doses da vacina de covid-19 (2 milhões de doses para cada ente) Protocolo de intenções a ser firmado com a Sudeco
2022	1 – Conselho de administração	Não consta	Orçamento geral do BrC Orçamento do BrC para o exercício de 2023 Articulação com a Sudeco

Fonte: Atas de reuniões do BrC. Disponível em: https://brasilcentral.gov.br/acesso-a-informacao-2/atas-de-reunioes/.
Elaboração da autora.
Obs.: PPA – Plano Plurianual.

6 O CONSÓRCIO PÚBLICO INTERESTADUAL DA AMAZÔNIA LEGAL

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (CAL) é formado por nove estados – Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins – e foi oficializado durante o 13º Fórum dos Governadores, realizado em 2017, em Macapá-PA. O objetivo do consórcio é promover o desenvolvimento sustentável com competitividade para a região amazônica.

Conforme descrito em seu protocolo de intenções, assinado na cidade de Porto Velho, o objetivo mais amplo do CAL é o desenvolvimento econômico e social da área da Amazônia Legal, com a integração regional da Amazônia, nacional e internacionalmente. Além disso, o consórcio prevê compartilhamento de estudos e ferramentas de gestão pública entre os consorciados, bem como estímulo à criação de políticas na área de segurança pública, especialmente para regiões de fronteira ou com conflitos agrários, e investimentos para preservação da biodiversidade da Amazônia, com o desenvolvimento de projetos de baixo carbono. Após assinarem o protocolo de intenções, os estados elaboraram leis, que foram aprovadas nas assembleias legislativas de cada um dos estados consorciados.

O CAL se tornou, assim, uma autarquia de direito público, com capacidade para captar recursos e promover investimentos em projetos que tenham sido concebidos no âmbito do consórcio e que sejam de comum interesse para todos os consorciados. A assinatura do contrato do consórcio por todas as partes e a eleição para o primeiro presidente, o governador do Amapá, Antonio Waldez Góes da Silva, ocorreram em reunião realizada em março de 2019. Também foram definidas as câmaras setoriais que passavam a compor o CAL: meio ambiente; segurança pública; e comunicação pública.

Cabe destacar que o desejo de um arranjo federativo em moldes cooperativos, com uma pauta comum entre os entes consorciados, foi uma demanda de anos anteriores e de trocas ocorridas durante os fóruns dos governadores. Nesses encontros, já havia a manifesta vontade de elaboração de uma pauta que tocasse em pontos comuns para a região amazônica, como a retomada do crescimento econômico, os impactos da reforma tributária, a atração de investimentos, a ampliação da carteira de crédito e o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono.

O CAL é uma autarquia e, portanto, está subordinado aos desígnios da administração pública indireta, com escritório sediado em Brasília. Estruturalmente, o consórcio é composto por: i) uma Assembleia Geral – instância máxima do consórcio –, em que todos os governadores dos estados consorciados têm assento e o presidente é um governador eleito entre os membros; ii) um Conselho de Administração, formado por secretários e técnicos indicados pelos governadores dos estados; iii) uma Secretaria Executiva; e iv) um Conselho Fiscal.

Existem dois documentos disponíveis no *site* do consórcio que merecem menção: o Plano Estratégico e o Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal, a respeito dos quais discorrem as subseções a seguir. Cabe adicionar, ainda, que o *site* do CAL não disponibiliza as atas das reuniões nem os relatórios de gestão, o que inviabiliza uma análise mais sistemática sobre as ações desempenhadas pelo consórcio.

6.1 O planejamento estratégico do CAL

Diferentemente dos demais consórcios interestaduais analisados, o da Amazônia Legal tem o desafio de estar relacionado a uma região estratégica, não somente para o Brasil, mas também para o restante do mundo, especialmente pela necessidade de preservação ambiental. Por outro lado, a região também necessita, internamente, de um plano de desenvolvimento para que possa oferecer políticas públicas adequadas para a sua população. Dessa forma, após 2017, os objetivos do CAL mudaram o direcionamento e tiveram como prerrogativa a atenção ao mercado de carbono, às mudanças climáticas e à área de segurança pública.

No entanto, a região amazônica está se destacando atualmente por atividades relacionadas ao agronegócio, principalmente nos estados de Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins. A produção de soja nesses estados atingiu o patamar de 34% de toda a produção nacional, segundo dados do Levantamento Sistemático de Produção Agrícola do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A agropecuária também está em constante desenvolvimento na região da Amazônia Legal, sobretudo com a ampliação da criação de bovinos. É preciso destacar, ainda, a atividade industrial do Pará e do Amazonas, impulsionada pelo Polo Industrial de Manaus, em que a chamada Zona Franca foi criada para estimular a industrialização e a comercialização de produtos, além de aumentar o emprego e a renda da população local.

O documento *Planejamento Estratégico do Consórcio Amazônia Legal* preconiza o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono, com respeito à conservação da biodiversidade, bem como o combate aos efeitos da mudança climática, priorizando a sustentabilidade. No entanto, tais objetivos parecem destoar dos demais, ao se enfatizar o papel do agronegócio da região:

> A elaboração de planos e modelos de desenvolvimento para a Amazônia Legal deve considerar, além das características intrínsecas da região, as tendências e oportunidades apontadas pelo mercado global. Segundo a Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG, o sucesso de estratégias para o agronegócio na Amazônia legal depende de seu alinhamento aos anseios e tendências da nova sociedade de consumo e suas exigências são apenas por bens de qualidade, mas que sejam produzidos por meio de arranjos transparentes e sustentáveis, os quais permitam, inclusive, a sua rastreabilidade (CAL, 2019, p. 35).

Um problema relacionado à Amazônia Legal é que, apesar de possuir uma grande diversidade do bioma, a região possui baixa densidade demográfica, o que a faz contribuir de forma bem incipiente para a formação do produto interno bruto (PIB) nacional. Segundo o que informa o planejamento estratégico,

> A faixa de fronteira dos estados da Amazônia Legal é marcada pela forte presença de populações indígenas, baixa densidade demográfica, com áreas urbanas muito espalhadas, pouca presença do Estado, baixo nível de infraestrutura econômica, alto índice de vulnerabilidade e extrema pobreza das populações ali residentes. Com um território pouco demarcado, coberto por floresta, com vários pontos de fronteira por rios que garante acesso ao território por via fluvial, o controle na região é extremamente dificultado por tais características, impondo um grau elevado de complexidade na formulação e implementação de políticas públicas, bem como do planejamento e da gestão das regiões de fronteira (CAL, 2019, p. 39).

Além disso, é importante destacar que a criminalidade é alta na região, principalmente pela particularidade de ser uma região de fronteira, com o tráfico de drogas em constante expansão. Entretanto, um dos desafios apontados no documento é a dificuldade que a Amazônia Legal enfrenta de atuar como consórcio, em razão da grande extensão e heterogeneidade do território e do isolamento e da desigualdade em relação ao restante do país. O planejamento estratégico apresentado pelo CAL faz menção ao compromisso e à persistência que todos os estados do bloco devem ter ao implementar os objetivos propostos. Esses objetivos, chamados de eixos de desenvolvimento, são descritos a seguir.

1) Economia verde, competitividade e inovação – esse eixo se desdobra em outros três: i) transformação dos ativos ambientais em recursos financeiros; ii) fortalecimento das cadeias produtivas regionais; e iii) promoção de pesquisa e de inovação para o desenvolvimento sustentável por meio do desenvolvimento da biotecnologia. Enfatiza a utilização da economia de baixo carbono para as oportunidades de mercado apresentadas pela região amazônica.
2) Integração regional – esse eixo salienta o planejamento e a estruturação da infraestrutura e da governança para sistemas estratégicos, como o transporte nas rodovias, nas hidrovias e nas ferrovias, o sistema de internet e uma matriz energética. Esses objetivos contribuem para fortalecer o mercado nacional e o integram à economia internacional.
3) Governança territorial e ambiental – esse eixo prevê o planejamento do território a partir de uma eficiência da gestão e a implementação dos projetos de regularização fundiária, licenciamento ambiental e fortalecimento dos recursos naturais.
4) Gestão, governança e serviços públicos prioritários – esse eixo reforça a *accountability* prevista nos instrumentos de operacionalização do CAL, a partir da transparência dos processos e da otimização dos recursos.

O quadro 4 ilustra com maiores detalhes os objetivos de cada um desses eixos.

QUADRO 4
Eixos do CAL

Eixo	Objetivos
Economia verde, competitividade e inovação	Fortalecer as cadeias produtivas regionais Promover pesquisa e inovação para o desenvolvimento e a indução da biotecnologia
Integração regional	Articular soluções e mobilizar recursos para a integração logística em bases sustentáveis Desenvolver e integrar sistemas e banco de dados para fortalecer a TIC na região Promover a integração energética da região em bases sustentáveis
Governança territorial e ambiental	Promover o ordenamento e a gestão territorial na Amazônia Realizar melhorias na gestão ambiental para a segurança jurídica na região Compartilhar dados e informações territoriais e ambientais entre órgãos governamentais
Gestão, governança pública e serviços públicos prioritários	Implantar modelo para captação de recursos e implementação da estratégia Formar capacidades envolvendo instâncias e setores estratégicos dos estados consorciados Fortalecer a atuação consorciada Estruturar e promover serviços públicos prioritários

Fonte: CAL (2024).
Obs.: TIC – tecnologia de informação e comunicação.

O documento que aborda o planejamento estratégico do CAL destaca que o consórcio possui articulação com outros arranjos, como o BrC e o Consórcio Nordeste: "Juntos, os três consórcios articulam cooperações federativas que convergem para a criação de estratégias conjuntas voltadas ao desenvolvimento regional" (CAL, 2019, p. 89). O CAL também tem articulação com a Força-Tarefa dos Governadores para Clima e Florestas, atrelada ao Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam).

Além disso, o planejamento estratégico do CAL menciona expressamente a Sudam e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) como parceiros indispensáveis para atuação nas câmaras setoriais do CAL. Também é reforçado o apoio dos bancos regionais, como o Banco da Amazônia e o FNO, como um instrumento financeiro essencial

para custear os projetos propostos pelo consórcio. O CAL conta, ainda, com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sobretudo para gerir o Fundo da Amazônia, que tem a função de promover o desenvolvimento sustentável e a conservação da floresta, além de contribuir em ações para combater o desmatamento.

Essa articulação institucional é considerada fator essencial para o planejamento estratégico da Amazônia Legal, conforme disposto no documento:

> A partir do fortalecimento do relacionamento entre as instituições que atuam na Amazônia, pode-se estabelecer cooperações e pactuações entre as partes em três dimensões fundamentais: técnica, financeira e política, configurando um arranjo interinstitucional estratégico e determinante para uma nova economia amazônica, com integração efetiva de políticas públicas e convergência nas decisões e diretrizes (CAL, 2019, p. 91).

O planejamento estratégico do CAL, previsto para 10 anos, foi apresentado formalmente na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 28), realizada em Dubai, entre 30 de novembro e 12 de dezembro de 2023. É preciso destacar que, além desse plano estratégico, um dos projetos com muito destaque do CAL é o Plano de Recuperação Verde e sobre ele o tópico seguinte disserta.

6.2 O Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal

Um dos projetos de maior destaque do CAL é o Plano de Recuperação Verde (PRV), a partir de dados que enfatizam que as áreas desmatadas são também as de mais baixo desenvolvimento econômico, além de não gerarem empregos e renda para seus habitantes. O PRV tem como diretrizes essenciais o combate ao desmatamento ilegal, o fomento ao emprego e à renda na região e a redução dos gases que provocam o efeito estufa. Entre os estados da Amazônia Legal que mais tiveram queimadas nos últimos anos, destacam-se Pará, Mato Grosso e Amazonas, conforme os dados obtidos por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe): 1º Pará – 40,91%; 2º Mato Grosso – 19,07%; 3º Amazonas – 13,04%; 4º Rondônia – 12,74%; 5º Acre – 6,31%; 6º Maranhão – 6,04%; 7º Roraima – 3,06%; 8º Tocantins – 0,66%; e 9º Amapá – 0,37%.[4]

Esse cenário contrasta com os diagnósticos tratados internacionalmente, sobretudo com as recomendações para a redução do desmatamento. Também é possível notar que a pobreza está aliada às áreas degradadas, de modo que é essencial a preservação da floresta para um desenvolvimento equilibrado e sustentável. É nesse cenário que o PRV se insere, a partir de experiências internacionais, com o objetivo de produzir fontes de energia renováveis e de garantir a alteração de atividades produtivas que geram impactos ambientais expressivos. O conceito de economia verde é destacado no PRV e resulta da necessidade de se promover o desenvolvimento sustentável, com a geração de baixo carbono, e em resposta aos fenômenos da mudança climática. Esse conceito surge no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) como uma alternativa às complexidades atuais, fundamentada em vertentes econômicas, sociais e ambientais.

4. Dados disponíveis em: https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/queimadas/situacao-atual/estatisticas/estatisticas_estados/.

O PRV visa à recomposição dos empregos e da renda na região, por meio da preservação ambiental e dos ecossistemas, de modo a contribuir para a redução das desigualdades regionais e sociais. Dentre os outros objetivos, destacam-se:

> zerar o desmatamento ilegal até 2030; combater as desigualdades de renda, raça, gênero e de acesso a serviços e infraestrutura básica; gerar empregos na floresta, áreas rurais e centros urbanos; realizar a transição para uma nova economia verde com maior sofisticação tecnológica e potencial exportador (CAL, 2021, p. 31).

Os projetos abrangidos pelo PRV são resumidos no quadro 5.

QUADRO 5
Eixos de atuação e objetivos do PRV

Eixo de atuação	Objetivos
Freio ao desmatamento ilegal	Fiscalização e monitoramento do desmatamento ilegal Regeneração e recomposição da floresta Regularização fundiária e ambiental
Desenvolvimento produtivo sustentável	Restauração florestal da Amazônia brasileira, com geração de renda para pequenos produtores Apoio a cooperativas de produtos florestais e outros incentivos à bioeconomia Apoio na certificação de produtos para expandir a comercialização nos mercados Apoio à pesca, à piscicultura e ao turismo ecológico Incentivos para a pecuária Redução da emissão de carbono e incentivo à agroecologia por meio de programas de compras públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos
Tecnologia verde e capacitação	Capacitação da mão de obra na floresta e nos centros urbanos Investimento em P&D em tecnologias verdes Parcerias entre setor privado, universidades e institutos de pesquisa Apoio à pesquisa e ao desenvolvimento em saúde
Infraestrutura verde	Saneamento básico e despoluição dos rios Inclusão digital Habitação social Mobilidade urbana Transporte intermunicipal e interestadual de forma sustentável Serviços de cuidados Infraestrutura de turismo verde

Fonte: CAL (2021).
Obs.: P&D – pesquisa e desenvolvimento.

Segundo o PRV, para o eixo de freio ao desmatamento ilegal, é previsto um total de R$ 375 milhões de reais, com dois projetos principais. O primeiro é a *Ação Amazônica Integrada para a redução do desmatamento ilegal em curto prazo*, previsto para dois anos, o qual possui o objetivo de reduzir a área desmatada, por meio de ações articuladas de investimento e fiscalização com os estados amazônicos. O segundo projeto de curto prazo é o *Fortalecimento dos programas de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal* (REDD+), que tem como objetivos criar um arranjo de governança, por intermédio de pesquisas científicas, e beneficiar os produtores que adotam práticas sustentáveis para deixar a floresta em pé. Para a implementação desse projeto, todos os estados amazônicos deverão promover a estruturação em suas ações, mas três estados específicos – Amazonas, Roraima e Tocantins – terão ações individualizadas e precisarão definir normas e princípios para a redução da emissão de carbono e se responsabilizar pela captação de recursos financeiros para o pagamento de produtores que utilizam práticas de manejo sustentáveis.

Com relação ao eixo de desenvolvimento produtivo sustentável, existem quatro projetos específicos, desenvolvidos pelo PRV, com um investimento de R$ 450 milhões. Há o incentivo às cooperativas e às formas de produtos desenvolvidos pelos povos e comunidades tradicionais. Esse projeto prevê atividades individualizadas em cada estado, descritas no quadro 6.

QUADRO 6
Ações dos estados amazônicos previstas no PRV

Estado	Ações
Acre	Promover a agricultura de baixo carbono e a estruturação de serviços ambientais Incentivar as cooperativas de povos tradicionais Fortalecer as cadeias de valor de produtos florestais
Amapá	Promover o levantamento de estoques de cadeias primárias prioritárias (açaí, castanha do Brasil, cacau nativo, piscicultura e pescado)
Amazonas	Estabelecer as bases legais para implementação de projetos pilotos de cadeias produtivas na Amazônia, incluindo empreendimentos comunitários, assentados e moradores próximos de unidades de conservação
Maranhão	Implantar a cadeia produtiva do açaí e recuperar áreas degradadas
Pará	Elaborar plano de ação para impulsionar o desenvolvimento econômico regenerativo e de baixo carbono, visando aumentar o volume de exportações do estado
Rondônia	Estruturar a produção, o acesso ao crédito e a comercialização das cadeias da castanha do Brasil e da borracha natural, além de outros produtos da sociobiodiversidade
Roraima	Elaborar Plano Agrícola do Estado que trabalha na produção, mas também na estruturação da valorização de ativos ambientais
Tocantins	Estruturar agroindústrias de beneficiamento dos frutos da biodiversidade do cerrado tocantinense

Fonte: CAL (2021).

Essa definição da atuação de cada estado, individualmente, indica uma ação coordenada do planejamento estratégico apresentado pelo CAL. Também merecem destaque outros três programas previstos para o eixo desenvolvimento sustentável que descrevem, de forma individualizada, a ação de cada estado: i) Programa governamental para melhoria do ambiente de negócio e segurança jurídica e ambiental do território; ii) Programa renda para famílias agricultoras, associado a programas de compras institucionais e projetos de recuperação florestal; e iii) Programa interestadual de desenvolvimento do turismo verde na Amazônia.

Embora bem desenhado, o PRV apresenta uma análise bastante consciente acerca das dificuldades que cercam o projeto:

> Compactuamos uma visão colaborativa e de governança global para solução das questões climáticas. Por isso, o PRV envolverá as organizações da sociedade civil e terceiro setor que possuem trabalhos na região amazônica, governos locais, estaduais e nacional, empresas nacionais e internacionais engajadas na ação climática e no desenvolvimento regional, fundos internacionais, governos estrangeiros e organizações multilaterais (CAL, 2021, p. 79).

Com o intuito de cumprir com as metas propostas, o PRV ainda conta com uma "coalizão de atores não apenas para apoio ou alinhamento no nível estratégico, mas sobretudo para construir um processo de adesão ao PRV" (CAL, 2021, p. 79). Nesse sentido, é essencial o alinhamento entre estados, municípios e governo federal para a concretização do plano.

7 O CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE

A análise do Consórcio de Integração Sul e Sudeste (COSUD) foi uma das mais difíceis, porque as informações sobre ele não estão reunidas um *site* único, mas sim em documentos espalhados por diversas secretarias dos estados-membros. O consórcio é composto pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e sua fundação ocorreu em 16 de março de 2019, com o objetivo de estabelecer o federalismo cooperativo, a fim de garantir a eficiência e a qualidade dos serviços públicos ofertados. Segundo o protocolo de intenções do COSUD:

> § 1º A atuação do Consórcio se dará nas áreas de interesse em que seja legalmente viável, conveniente e oportuna a atuação do Poder Público, dentre elas:
>
> I – Desenvolvimento Social e Direitos Humanos;
>
> II – Fazenda, Planejamento e Previdência;
>
> III – Saúde;
>
> IV – Desburocratização, Inovação e Tecnologia;
>
> V – Cultura e Turismo;
>
> VI – Educação;
>
> VII – Desenvolvimento Econômico;
>
> VIII – Infraestrutura, Logística e Transporte;
>
> IX – Meio Ambiente;
>
> X – Agricultura e Pecuária;
>
> XI – Segurança Pública; e
>
> XII – Transparência, Controladoria e Ouvidoria (COSUD, 2024a, p. 3).

Como as atas das reuniões do COSUD não estão disponibilizadas na internet, cabe destacar que esse é um ponto ao qual o consórcio deve atentar, pois o art. 25 de seu estatuto prevê que a "íntegra da ata da Assembleia Geral será, em até 10 (dez) dias, afixada na sede do Consórcio e publicada em seu sítio eletrônico, sob pena de ineficácia das decisões" (COSUD, 2024a, p. 7).

Em alguns dos encontros, ficou destacado o interesse dos governadores de participar das decisões nacionais, como demonstra a *Carta de São Paulo*, emitida pelo COSUD em abril de 2019, a qual continha a preocupação com a reforma da previdência e a reforma tributária, ambas em andamento naquele momento. O documento era positivo para o apoio à reforma da previdência, sob a justificativa de que ela promoveria a recuperação da confiança dos investidores nacionais e estrangeiros, bem como geraria emprego e renda para os brasileiros: "Atualizar a previdência brasileira será o primeiro passo no conjunto de reformas necessárias para assegurar a estabilidade fiscal da União, de Estados e Municípios"

(COSUD, 2019b). Os critérios de competitividade, empreendedorismo e modernidade econômica no Brasil foram citados na *Carta dos governadores do Sul e Sudeste* como requisitos fundamentais para o desenvolvimento brasileiro.

Esse apoio às reformas conduzidas pelo governo federal – à época, representado por Jair Messias Bolsonaro – foi reforçado na *Carta de Vitória*. Nesse documento, os governadores do COSUD, reunidos em agosto de 2019, destacaram que os temas ambientais deveriam estar na pauta dos debates, especialmente em um momento marcado por intensa devastação da Amazônia, mas também enfatizaram que deveria haver o fortalecimento do agronegócio, o que demonstra a coexistência de duas pautas ainda incongruentes no Brasil:

> Os governadores do Sul e Sudeste entendem também que os temas ambientais devam ser objeto de diálogo e distensão, buscando entendimento para fortalecer a imagem internacional do Brasil, reforçando o nosso compromisso com a biodiversidade e preservando as exportações do país, sobretudo do agronegócio. Os governadores do COSUD manifestam também solidariedade aos colegas da Região Norte e confirmam que auxiliarão, se necessário, com estrutura, tecnologia e recursos humanos para contribuir no controle de queimadas na Região Amazônica (COSUD, 2019a).

Na carta, os governadores também reforçaram a importância que o Sul e o Sudeste têm para o PIB brasileiro, defenderam a revisão das dívidas dos estados e dos municípiose demonstraram apoio à manutenção dos repasses do ICMS. Algumas pautas do COSUD foram sendo construídas a cada encontro dos governadores, os quais definiram que as linhas de atuação seriam: reforma tributária, dívida pública dos estados, Desvinculação das Receitas dos Estados (DRE), pacto federativo – com projetos em que a União pode compensar a perda dos estados com o ICMS –, fortalecimento das agências de regulação e dos marcos regulatórios, eventos climáticos, governança do COSUD e reunião do G-20.

Em relação à reforma tributária, os governadores se manifestaram pela simplificação tributária como a maneira de se atingir a justiça social, reduzir a regressividade e aumentar o desenvolvimento local. Aliado ao discurso da reforma tributária, os governadores também defenderam a renegociação das dívidas dos estados que compõem o bloco, com a justificativa de perda de autonomia competitiva. Nessa mesma linha, defenderam a DRE, que prevê que os recursos arrecadados pelos estados sejam empregados em qualquer área, de modo a flexibilizar o orçamento e a necessidade de a União custear possíveis perdas financeiras. Além disso, os governadores expressaram preocupação com a intensificação dos eventos climáticos, citaram as tragédias ocorridas no litoral de São Paulo em decorrência, naquele momento, das intensas chuvas na região e salientaram a necessidade de planos envolvendo a União e os estados para conter os efeitos e os danos das tragédias, em um planejamento para esse fim.

Recentemente, em reunião realizada em março de 2024, em Porto Alegre, foi celebrado o Pacto Regional para Segurança Pública e Enfrentamento do Crime Organizado, no âmbito do COSUD. Esse plano prevê a criação do Gabinete Integrado de Inteligência de Segurança Pública (GIISP), com representação em cada estado participante, com servidores da área de segurança pública, cuja finalidade é o compartilhamento de informações relevantes sobre o crime organizado: "O GIISP terá o seu funcionamento de forma itinerante, em cooperação mútua, pelo período de seis meses, em cada estado, a fim de atender às peculiaridades e propiciar integração efetiva entre todos" (COSUD, 2024b, p. 1). O combate ao crime organizado se daria, em primeiro lugar, pela troca de informações de segurança pública, de forma célere, para se alcançar as agências centrais de inteligência.

O projeto também atenta para a necessidade de revisão de algumas leis no enfrentamento ao crime organizado, buscando aprimorar as técnicas policiais. Algumas dessas medidas são: revisão da concessão da liberdade provisória para os detentos; regulamentação do sistema de monitoramento eletrônico para os condenados; e alteração do benefício das saídas temporárias. Os governadores do COSUD assinaram o projeto com a seguinte mensagem: "Justifica-se as propostas no sentido de dar maior efetividade às ações e políticas de segurança pública, voltadas ao combate efetivo do crime organizado e afins, com a finalidade de trazer maior segurança à sociedade (COSUD, 2024b, p. 2).

8 A HORIZONTALIDADE DO CONSÓRCIO NORDESTE E A PROMOÇÃO DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste foi criado pela Lei Federal nº 11.107/2005 e é formado, atualmente, pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. O Consórcio Nordeste é pioneiro na forma de consorciamento baseada na aglutinação de vários estados, e não somente de municípios. O alinhamento entre os nove estados da região Nordeste propicia um pacto territorial, além de político, entre os consorciados. Com isso, pode auxiliar na amortização de interesses individualizados, como ocorre com a guerra fiscal. Entretanto, a dificuldade para a promoção de um federalismo cooperativo está no cerne dos pressupostos do Consórcio Nordeste, que, por meio de um aglomerado de estados, permite aos consorciados algumas vantagens, como possibilidade da criação de uma agenda de políticas públicas com identidade regional; projeção de líderes regionais, capacitados para proposição de medidas nacionais; articulação com demais instituições, como a Sudene e o Banco do Nordeste; e, finalmente, possibilidade de arranjos de políticas públicas que possam ser eficientes.

Como dito anteriormente, o Consórcio Nordeste hoje engloba todos os estados da região, mas, em seu primeiro estatuto, os estados de Alagoas e Rio Grande do Norte ainda não estavam presentes. O consórcio é uma autarquia interfederativa de direito público, o estado-líder é aquele que detém a presidência e a missão essencial é promover o desenvolvimento sustentável da região. Além disso, o Consórcio Nordeste prevê o fortalecimento dos entes consorciados, com a expansão da agenda regional de políticas e a busca por maior cooperação entre os estados, de modo a possibilitar um acúmulo de conhecimentos para garantir uma *expertise* na formulação e na implementação de políticas. Outras finalidades do consórcio estão dispostas no art. 10 do *Estatuto Social*.[5]

5. As finalidades do Consórcio Nordeste são: I – realizar estudos técnicos e pesquisas, elaborar e monitorar planos, projetos e programas, inclusive para obtenção de recursos estaduais, federais e internacionais; II – prestar serviços por meio de contrato de programa; III – fiscalizar a prestação de serviços públicos para atendimento das finalidades do Consórcio; IV – executar, manter ou viabilizar a execução de obras, inclusive mediante licitação e celebração de contratos administrativos, em especial os de concessão ou permissão; V – adquirir ou administrar bens para o Consórcio e para os entes consorciados; VI – promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social; VII – assessorar e prestar assistência técnica aos Estados Consorciados. VIII – capacitar cidadãos e lideranças dos Estados Consorciados, servidores do Consórcio ou dos entes federados integrantes do Consórcio; IX – promover campanhas educativas e mobilizar a sociedade civil para a gestão participativa; X – formular, implantar, operar e manter sistemas de informações articulados com os sistemas estadual e nacional correspondentes; XI – elaborar e publicar revistas ou outros periódicos, cartilhas, manuais e quaisquer materiais técnicos ou informativos, impressos ou em meio eletrônico, bem como promover a divulgação e suporte das ações do Consórcio por qualquer espécie de mídia; XII – exercer o poder de polícia administrativa; XIII – na hipótese de serviços concedidos, rever e reajustar e tarifas, nos limites contratualmente previstos, bem como elaborar estudos e planilhas referentes aos custos dos serviços e de sua recuperação; XIV – emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e de outros preços públicos, inclusive mediante convênio com entidades privadas ou públicas; XV – prestar apoio financeiro e operacional para o funcionamento de fundos e conselhos; XVI – representar os titulares, ou parte deles, em contrato de concessão celebrado após licitação, ou em contrato de programa que possua por objeto a prestação de serviços públicos; XVII – realizar estudos técnicos para informar o licenciamento ambiental e urbanístico; XVIII – exercer outras competências necessárias à fiel execução de suas finalidades e que sejam compatíveis com o seu regime jurídico (Consórcio Nordeste, 2019a, p. 3-4).

Dada a amplitude dos objetivos previstos em seu estatuto, o Consórcio Nordeste nasceu com o intuito de atuar como uma instituição de destaque da região e um instrumento de participação e de aperfeiçoamento federativo:

> O Consórcio foi constituído para ser, ao mesmo tempo, uma ferramenta de gestão a serviço dos interesses comuns dos governos estaduais e um articulador de pactos em torno de políticas públicas que contribuam para a superação de preconceitos e desigualdades e para consolidação de valores de respeito a todas as pessoas e à biodiversidade do Nordeste e do Brasil (Consórcio Nordeste, [*s.d.*]).

No entanto, ao se analisarem as atas das reuniões ordinárias do Consórcio Nordeste, entre os anos de 2019 e 2024, observa-se que alguns dos pressupostos iniciais foram alterados. A primeira reunião, no dia 26 de junho de 2019, teve como medidas eleger o governador Rui Costa, da Bahia, como presidente do consórcio e estabelecer a sede em Salvador-BA. No mesmo ano, as reuniões posteriores trataram da organização do consórcio e das áreas específicas de atuação: meio ambiente, energias, infraestrutura e conectividade, turismo, segurança, mineração, agricultura, agronegócio e saúde. Todas essas áreas contariam com apoio internacional de países como França e Espanha, e um dos pontos enfatizados nas reuniões foram as compras públicas, as quais facilitariam bons contratos e aquisição de produtos com maior qualidade e menor preço entre os entes consorciados.

No ano de 2020, aconteceram sete reuniões ordinárias do Consórcio Nordeste e, posteriormente, novas reuniões foram feitas em decorrência da pandemia da covid-19, que exigiu do Consórcio Nordeste a instituição de um comitê científico para o acompanhamento da doença e a proposição de soluções para os afetados. Os governadores decidiram estabelecer um sistema de compras coletivas, impedindo que os estados com menos recursos fossem onerados diante da emergência sanitária que se instalava. O primeiro movimento foi aprovar a compra de 600 ventiladores pulmonares, custeados pelo consórcio. A segunda medida, pautada pela ausência e pela descoordenação federativa do Executivo federal naquele momento, foi convidar os cientistas Miguel Nicolelis e Sérgio Rezende para ouvi-los sobre as melhores decisões a serem tomadas na condução da pandemia. A função do comitê científico era produzir e apresentar dados, para que o monitoramento fosse completo, em todos os estados nordestinos. Além disso, um importante papel foi desenvolvido para restringir a circulação de pessoas, com protocolos sanitários que visavam reduzir a contaminação pelo vírus, e para favorecer a contratação de mais funcionários da saúde, conforme proposto na chamada Brigada SUS/NE.

Em meados de 2020, três pontos importantes foram debatidos: a eleição do novo presidente do consórcio, Wellington Dias, governador do Piauí; a criação de câmaras temáticas regionais, que favoreceriam a formulação e a implementação de políticas públicas; e, por fim, as estratégias para a vacinação contra a covid-19. As câmaras temáticas possuíam a incumbência de oferecer compartilhamento de experiências em assuntos nos quais os estados possuíssem *expertise*. Assim, Piauí se comprometeu com as parcerias público privadas (PPP) e a área de segurança pública; Pernambuco, com a área de tecnologia, especialmente a partir da experiência do Porto Digital; Ceará, com o compartilhamento de experiências exitosas na educação; Paraíba, com o saneamento básico; Rio Grande do Norte, com a área de gestão pública; Sergipe, com a área de resíduos sólidos e irrigação; Maranhão, com a área de educação e alfabetização.

No ano de 2021, ocorreram três reuniões, e um ponto central dos debates foi a compra da vacina *Sputnik-V*, produzida pela Rússia, para que ela pudesse compor o Plano Nacional de Imunização. Além disso, foi estabelecido o Programa Nordeste Acolhe, da assistência social, voltado para assistir os órfãos da covid-19, experiência que o estado do Maranhão já havia implementado de maneira semelhante. Nesse ano, também foi eleito o novo presidente do consórcio, o governador de Pernambuco, Paulo Câmara.

No ano de 2022, consta apenas uma ata de reunião, que teve como pautas a discussão dos rumos do consórcio e a apresentação, pela professora Tania Bacelar, do Projeto Nordeste, que compreende o decênio 2023-2033. O documento elenca as prioridades definidas para a região, a partir do mapeamento de potencialidades estaduais a serem desenvolvidas durante o governo Lula, que se iniciava à época.

Em 2023, com o consórcio já sob a presidência do governador João Azevedo, houve algumas remodelações, envolvendo convênios com organismos internacionais para o apoio a áreas de infraestrutura, com destaque para a transição energética. Em parceria com o Banco Mundial, o Consórcio Nordeste assinou um memorando de entendimento para o desenvolvimento de projetos nas áreas de energia limpa, água e saneamento, meio ambiente e conectividade, com implementação uniforme em todos os estados:

> Dentre os eixos de atuação estabelecidos no memorando estão a realização de projetos relacionados ao uso de hidrogênio de baixo teor de carbono, à distribuição de energia solar que permita o envolvimento de comunidades, bem como o desenvolvimento de ações relacionadas à água e saneamento. Também estão previstos os planejamentos de atividades relacionadas à preservação do bioma da caatinga e o intercâmbio de experiências, conhecimento e financiamento da infraestrutura pública digital para a expansão da conectividade, de plataformas digitais, boas práticas de cibersegurança e habilidades digitais (Consórcio [...], 2023).

A geração de energia limpa passou a ser um dos pressupostos perseguidos pelo Consórcio Nordeste, sobretudo o hidrogênio verde, com investimentos nas energias eólica e solar. Também se passou a buscar fortalecimento da economia de baixo carbono, com o incentivo à indústria de equipamentos para esse tipo de produção, e o fortalecimento da agricultura familiar, para garantir uma renda adequada aos produtores e combater a insegurança alimentar na região. O Consórcio Nordeste se empenhou, ainda, na promoção do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

No ano de 2024, a presidência do Consórcio Nordeste passou a ser ocupada por Fátima Bezerra, governadora do Rio Grande do Norte. Nessa nova rodada de atuação, o Consórcio Nordeste se concentrou na instalação de um comitê para o enfrentamento das mudanças climáticas. Além disso, reforçou a continuidade das obras de infraestrutura, principalmente as relacionadas ao hidrogênio verde e à energia de baixo carbono.

Merecem destaque as câmaras temáticas, responsáveis pela elaboração de planos de ação, pelo mapeamento de políticas com interesses comuns e pelo reconhecimento das fontes de financiamento nas áreas de atuação selecionadas (Consórcio Nordeste, 2022, p. 46). Atualmente, as câmaras temáticas abarcam os seguintes temas: agricultura familiar, assistência social, arranjos público-privados, meio ambiente, educação, saúde, segurança pública, energias, gestão pública e inovação tecnológica, esgotamento sanitário e abastecimento de água, infraestrutura e investimentos, turismo, cultura e comunicação pública.

A Câmara Temática de Agricultura Familiar prevê a superação da pobreza rural, por meio da implementação de políticas que visam ao desenvolvimento rural de forma solidária, do apoio às cooperativas e da expansão do crédito para a agricultura familiar. Por sua vez, a Câmara Temática de Assistência Social, criada em 2020, tem como objetivo o enfrentamento do desmonte da proteção social, decorrente da desarticulação promovida pelo governo federal. Essa câmara propôs, à época, o chamado Pacto Social do Nordeste, que previa a garantia de auxílios financeiros para a população em situação de extrema pobreza, nos nove estados nordestinos, após o fim do Auxílio Emergencial, criado na pandemia da covid-19 (Consórcio Nordeste, 2024).

A Câmara Temática de Arranjos Público-Privados, visa aumentar a conectividade da região, especialmente a partir do uso de energia limpa, como nas miniusinas solares do Piauí e nos parques eólicos espalhados por vários estados nordestinos. Essa Câmara dialoga com a do Meio Ambiente, porque esta última propõe novas formas de relacionamento com o ambiente da Caatinga, visando medidas em relação às mudanças climáticas e estimulando uma agricultura de baixo carbono (Consórcio Nordeste, 2024).

A Câmara Temática da Educação foi liderada por Flávio Dino, então governador do Maranhão, e tinha como principal objetivo o retorno gradual das aulas presenciais, interrompidas durante o isolamento social na pandemia da covid-19. Uma das medidas adotadas para viabilizar esse retorno foi a disponibilização de vacinas para crianças e adolescentes, professores e demais profissionais da educação.

A Câmara Temática de Saúde foi uma das que obtiveram maior destaque no Consórcio Nordeste, visto que ela possuiu um objetivo claro de enfrentamento federativo, na medida em que houve um embate entre os estados nordestinos e o governo federal, representado pelo então presidente, Jair Bolsonaro. Segundo o Consórcio Nordeste (2022, p. 68):

> Voltada para o acompanhamento da realidade brasileira, toda a atenção da CT da Saúde tem sido para debater e propor políticas de qualificação do plano de imunização e apresentar estratégias para a ampliação da cobertura vacinal, prezando, sempre, pela proteção e pelo fortalecimento do Sistema Único de Saúde.

A Câmara Temática de Segurança Pública é uma das mais desafiadoras do consórcio, visto que possui o objetivo de reforçar os sistemas de inteligência, criando mecanismos de compartilhamento de informações entre todos os estados conveniados. Por sua vez, a Câmara Temática de Energias tem interconexão com a Câmara Temática do Meio Ambiente, ao propor a reorganização do setor energético do Nordeste, visando atingir a energia limpa, facilitando o desenvolvimento do setor de gás natural.

A Câmara Temática de Gestão Pública e Inovação Tecnológica, a exemplo de outras, possui desafios imediatos, como a possibilidade de dar suporte a boas práticas de gestores públicos dos estados consorciados. Por seu turno, as câmaras de Esgotamento Sanitário e Abastecimento de Água, de Infraestrutura e Investimentos, de Turismo, de Cultura e de Comunicação Pública possuem os objetivos comuns de expandir a rede de saneamento no Nordeste (ainda precária), fortalecer o turismo na região, desenvolver o setor cultural a partir da economia criativa e da Lei Aldir Blanc, e favorecer o setor de comunicação e de compartilhamento de informações entre os consorciados.

Cabe destacar que o Consórcio Nordeste também tem forte interlocução com as Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) e com diversos programas sociais atrelados à população nordestina. Vários desses programas adquiriram visibilidade internacional e parcerias com importantes instituições, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial (quadro 7).

QUADRO 7
Principais programas apoiados pelo Consórcio Nordeste

Estado	Programa
Alagoas	Vida nova nas grotas (parceria ONU-Habitat) Rota da fruticultura
Bahia	Estrada do feijão e ponte sobre o Rio São Francisco Univerciência (parceria com universidades estaduais e federais)
Ceará	Programa Cientista Chefe (parceria com a Funcap) Sistema Integrado de Saneamento Rural (Sisar)
Maranhão	Previdência digital Zoneamento ecológico-econômico
Paraíba	Governo digital Ouse criar
Pernambuco	Plano de descarbonização Pacto pela vida – segurança pública
Piauí	Canal Educação Nova Ceasa, miniusinas e transcerrados
Rio Grande do Norte	Modernização da gestão imobiliária do patrimônio público Governo cidadão
Sergipe	Sergipe pela infância Avança Sergipe

Fonte: Consórcio Nordeste (2022).
Obs.: Funcap – Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Dessa forma, os objetivos do Consórcio Nordeste são amplos e variados e se relacionam tanto ao desenvolvimento sustentável quanto às demais áreas sociais. Essa pulverização de frentes de atuação pode ser negativa para alcançar as metas propostas; em contrapartida, é inegável a contribuição do Consórcio Nordeste na promoção de articulação federativa em moldes cooperativos, a ponto de o próprio Conselho da Federação reservar assento para os consórcios interestaduais em sua estrutura administrativa. O Conselho da Federação foi instituído pelo Decreto nº 11.495, de 18 de abril de 2023, e se apresenta como

> órgão de integração e de promoção da cooperação dos níveis de governo federal, estadual, distrital e municipal, com a finalidade de subsidiar e de promover a articulação, a negociação e a pactuação de estratégias e de ações de interesses prioritários comuns, com vistas ao desenvolvimento econômico sustentável e à redução das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 2023).

Como objetivos principais, o Conselho da Federação busca a promoção do desenvolvimento, a erradicação da pobreza e da desigualdade social e regional e a garantia de cooperação entre os estados, de forma a produzir a sustentabilidade das políticas públicas. O Decreto ainda reafirma a necessidade de promoção da cooperação horizontal e vertical entre os entes federados e da equidade dos entes federados com o governo federal. Dessa forma, o Conselho da Federação prevê o fortalecimento da agenda municipal, estadual e nacional, sugerindo projetos comuns para o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais. O conselho tem essencialmente a missão de fortalecer o federalismo brasileiro a partir do envolvimento dos

entes, promovendo a participação e a cooperação. A estrutura do Conselho é formada pelo Plenário, pelo Secretário-Geral, pela Secretaria Executiva e pela Secretaria Técnica (Brasil, 2023). Cabe destacar que a Presidência da República também possui assento no conselho, conforme é possível observar no quadro 8.

QUADRO 8
Composição do Conselho da Federação – Plenário e Secretaria Técnica

Plenário e Secretaria Técnica do Conselho da Federação	Associação Brasileira de Municípios
	Frente Nacional de Prefeitos
	Confederação Nacional de Municípios
	Fórum Nacional de Governadores
	Consórcio Nordeste
	Consórcio da Amazônia Legal
	Consórcio Brasil Central
	Consórcio de Integração Sul e Sudeste
	Presidência da República
	Vice-Presidência da República
	Secretaria de Relações Institucionais
	Casa Civil
	Ministério do Planejamento e Orçamento
	Ministério da Fazenda

Fonte: Brasil (2023).

É possível observar o papel primordial dos consórcios interestaduais no processo decisório, pois têm assento garantido tanto no Plenário como na Secretaria Técnica do Conselho da Federação. Esse desenho permite uma articulação importante entre as instituições, garante que as demandas regionais sejam ouvidas e permite que os estados participem coletivamente da construção de um federalismo calcado em princípios colaborativos. No entanto, não há registros de atas disponíveis no site do Conselho da Federação, de modo que se torna inviável analisar o andamento dos debates.

9 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou mapear a atuação dos Consórcios Interestaduais de Desenvolvimento do Centro-Oeste, da Amazônia Legal, do Sudeste Sul e do Nordeste e investigar de que modo eles podem ser compreendidos como arenas institucionais de tomada de decisão. O surgimento dos consórcios e seu desenvolvimento demonstram a importância de relações cooperativas no federalismo brasileiro, considerando também a memória regional nesse processo.

O ano de 2019 foi o marco primordial para o nascimento e a robustez dos consórcios analisados, tendo em vista que 2020 foi o ano com o maior número de reuniões, em decorrência da pandemia e da necessidade de focar esforços nas áreas da saúde e da segurança alimentar, para proteger as regiões. Entretanto, nos anos subsequentes, houve tanto uma redução na quantidade de reuniões quanto uma alteração nos pressupostos dos consórcios, agora focados em áreas estruturais, como a produção de energia limpa e a preocupação recente com as mudanças climáticas.

É importante destacar que, ao terem assento no Conselho da Federação, os consórcios assumem o *status* de instituições com relevância nacional, influenciando não somente as decisões concernentes às regiões que representam, mas fundamentalmente alinhando-se com uma agenda de políticas públicas e de fortalecimento federativo em nível nacional.

Por fim, argumenta-se que a criação dos consórcios interestaduais está ancorada em uma *path dependency*, especialmente no legado deixado por outras instituições, como a Sudene, a Sudeco e a Sudam, cujos pressupostos originais também previam a atuação como arenas federativas de promoção de relações intergovernamentais pautadas na cooperação. É exatamente nesse ponto que se pode inserir a atuação dos consórcios interestaduais, que atuam como arranjos institucionais nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, aglutinando variados interesses dos estados consorciados e impedindo comportamentos individualizados.

Cabe ressaltar que, dadas as dificuldades de interlocução com o presidente Jair Bolsonaro, os governadores encontraram nos fóruns dos governadores um espaço privilegiado para esboçar o nascimento dos consórcios interestaduais e, inclusive, passaram a atuar como *stakeholders* nas decisões políticas nacionais. Estava claro que, ante uma difícil interlocução com o governo federal, os consórcios surgiam como uma possibilidade, dentro do federalismo brasileiro, de um arcabouço robusto para promover o desenvolvimento e preservar as regiões de possíveis retaliações por parte do governo federal. A prova disso é que os governadores enfatizavam a preocupação, por meio de notas emitidas em reuniões dos conselhos, com o andamento da reforma tributária, cuja ênfase foi debatida em diversas reuniões, também estabelecendo contrapontos importantes ao discurso em âmbito nacional.

Dessa forma, os consórcios interestaduais se consolidaram como instituições inovadoras para formular e implementar decisões regionais, o que fica evidente nos documentos oficiais consultados, como as atas, as resoluções e os estatutos. Pode-se dizer que os consórcios interestaduais hoje funcionam como uma arena de tomada de decisão coletiva, cujas alterações são dificultadas pelas próprias diretrizes em que a instituição está solidificada. Cabe destacar que, conforme disposto no protocolo de intenções do Consórcio Nordeste, de 6 de maio de 2019, a cooperação entre os entes nordestinos poderia ser facilitada por meio dos objetivos do Consórcio Nordeste:

> I – ganhos de escala na contratação de serviços e bens e nas ações em geral realizadas em conjunto pelos entes consorciados; II – acesso a 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; III – melhor compreensão e encaminhamento das necessidades e agendas políticas regionais; IV – fortalecimento das capacidades dos entes consorciados com a fusão de recursos e o desenvolvimento de sinergias; V – estabelecimento de ente capaz de figurar como catalisador para o estabelecimento de parcerias; VI – ampliação das redes colaborativas entre os estados; VII – promover a inovação, a partir da ligação de setores com maior coordenação e coerência (Consórcio Nordeste, 2019b, p. 3).

Os objetivos mencionados, considerando-se as devidas proporcionalidades temporais, devido aos contextuais históricos diferenciados, são bem semelhantes aos pressupostos da Sudene, em 1959. Segundo Francisco de Oliveira, em entrevista à Rádio Câmara em 2006:

> Pela primeira vez, fazia-se um planejamento regional com uma instituição dedicada a essa tarefa. E, na verdade, observada de um ponto de vista mais político, a Sudene era uma espécie de reformulação da federação. Reconhecia-se que os pequenos estados, mais pobres, não tinham capacidade para recuperar o desenvolvimento sozinhos e, então, uma superintendência regional propunha agora um planejamento regional ao invés de uma coisa deixada ao livre jogo do mercado (Oliveira, 2006).

Pode-se, então, defender que, semelhantemente ao papel das superintendências em suas formulações originais, os consórcios interestaduais também preveem o planejamento regional e a implementação de políticas públicas a partir de bases federativas cooperativas. No entanto, esta pesquisa evidencia a importância de se analisar, de forma individual, a atuação de cada consórcio interestadual para verificar semelhanças e diferenças em suas metas e resultados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano CXXVIII, n. 182, 20 set. 1990.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 173, de 1995. Modifica o Capítulo da Administração Pública, acrescenta normas às Disposições Constitucionais Gerais e estabelece normas de transição. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano L, n. 125, 18 ago. 1995. Seção 1.

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, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.071, de 1999. Dispõe sobre normas gerais para celebração de consórcios públicos, nos termos da Emenda Constitucional nº 19, de 1997. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano LIV, n. 134, 24 ago. 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer da Comissão de Finanças e Tributação ao Projeto de Lei nº 1.1071, de 1999. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano LVI, n. 162, 6 out. 2001. Disponível em: https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD26OUT2001.pdf#page=287.

BRASIL. 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, ano CXLII, n. 66, 7 abr. 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014. 80 p. Versão 2.

BRASIL. Decreto nº 11.495, de 18 de abril de 2023. Institui o Conselho da Federação. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano CLXI, n. 75, 19 abr. 2023. Seção 1.

BrC – CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. **Carta de Goiânia (Agenda de desenvolvimento do Brasil Central)**. Goiânia: BrC, 2015.

BrC – CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. **Relatório Executivo**. Brasília: BrC, 2018. Disponível em: https://www.brasilcentral.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Relatorio-Executivo-BrC2018.pdf?_gl=1*ul3wkr*_ga*MTM2Nzc4NjQxOS4xNzQ5NzY1NDU0*_ga_RGS-7WDXZNQ*czE3NTAxOTMyMTAkbzUkZzEkdDE3NTAxOTQ2MjIkajUyJGwwJGgw.

BrC – CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. **Relatório de Gestão**. Brasília: BrC, 2020.

BrC – CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. **Proposta de Emenda à Constituição**. Acrescenta e altera dispositivos do art.155, § 2º, IX ao art. 37 da Constituição Federal. Brasília, BrC, [*s.d.*].

CAL – CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL. **Planejamento Estratégico – 2019-2030/ Consórcio Interestadual Amazônia Legal**. Brasília: CAL, 2019.

CAL – CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL. **Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal**. Brasília: CAL, jul. 2021.

CAL – CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL. **Relatório de Gestão**: exercício 2024. Brasília: CAL, 2024.

CALDAS, E. de L.; CHERUBINE, M. B. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. *In*: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste**. Salvador: Consórcio Nordeste, 2019a.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Protocolo de intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste**. Maranhão: Consórcio Nordeste, 2019b.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Relatório de atividades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste 2019-2021**. Brasília: Consórcio Nordeste, 2022.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Relatório anual de gestão 2024**. [*s.l.*]: Consórcio Nordeste, 2024.

CONSÓRCIO NORDESTE. Institucional. [*s.d.*]. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/p/institucional.

CONSÓRCIO Nordeste e Banco Mundial firmam parcerias nas áreas de energias renováveis, tecnologia, meio ambiente e infraestrutura hídrica. **Governo da Paraíba**, Paraíba, 25 set. 2023. Disponível em: https://paraiba.pb.gov.br/noticias/consorcio-nordeste-e-banco-mundial-firmam-parcerias-nas-areas-de-energias-renovaveis-tecnologia-meio-ambiente-e-infraestrutura-hidrica.

COSUD – CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE. **Carta de Vitória**. Vitória: COSUD, 2019a.

COSUD – CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE. **Carta dos governadores do Sul e Sudeste**. São Paulo: COSUD, 2019b.

COSUD – CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE. **Estatuto do Consórcio de Integração dos Estados do Sul e Sudeste do Brasil**. Porto Alegre: COSUD, 2024a.

COSUD – CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE. **Pacto Regional para Segurança Pública e Enfrentamento do Crime Organizado**. Porto Alegre: COSUD, 2024b.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

FNP – FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS. **Anuário multi cidades**: finanças dos municípios do Brasil. Vitória: Aequus Consultoria, 2014. Versão 19.

HOOGHE, L.; MARKS, G. A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus. **British Journal of Political Science**, v. 39, n. 1, p. 1-23, 2009.

HOOGHE, L.; MARKS, G.; SCHAKEL, A. H. **The rise of regional authority**: a comparative study of 42 democracies. Londres: Routledge, 2016.

MARKS, G.; HOOGHE, L. **Community, scale, and regional governance**: a postfunctionalist theory of governance. Nova York: Oxford University Press, 2016. v. 2.

OLIVEIRA, F. Especial Sudam/Sudeco/Sudene: conheça a história das três Superintendências. [Entrevista cedida a] José Carlos Oliveira. **Rádio Câmara**. Brasília, 9 out. 2006. Disponível em: https://www.camara.leg.br/radio/programas/276308-especial-sudam-sudeco-sudene-conheca-a-historia-das-tres-superintendencias-6-19/. Acesso em: abr. 2024.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BrC – CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. Estatuto do Consórcio – Alterações pela Resolução nº 5/2017, de 6 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 238, 13 dez. 2017. Seção 3.

BrC – CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. **Relatório de Gestão**. Brasília: BrC, 2019.

COLOMBO, L. A. **A Sudene no sistema federativo brasileiro**: a ascensão e queda de uma instituição. Recife: Sudene, 2015. 290 p.

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

ELAZAR, D. J. **American federalism**: a view from the states. 3. ed. Nova York: Harper & Row, 1984.

LINZ, J. J.; STEPAN, A. (Ed.). **The breakdown of democratic regimes**: crisis, breakdown & reequilibration. Baltimore: The John's Hopkins University Press, 1978.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. (Political Economy of Institutions and Decisions).

NORTH, D. **Autobiography**. The bank of Sweden Prize in economic sciences in memory of Alfred Nobel, 1993a.

NORTH, D. Institutional change: a framework of analysis. *In*: SJOSTRAND, S.-E. **Institutional change**: theory and empirical findings. Nova York: Routledge, 1993b.

NORTH, D. Epilogue: economic performance through time. *In*: ALSTON, L. J.; EGGERTSSON, T.; NORTH, D. (Ed.). **Empirical studies in institutional change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 342-356.

RIKER, W. H. **Federalism**: origin, operation, significance. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

STEPAN, A. (Ed.). **Authoritarian Brazil**: origins, policies, and future. New Haven: Yale University Press, 1976.

STEPAN, A. (Ed.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

STEPAN, A. Modern multinational democracies: transcending a Gellnerian oxymoron. *In*: HALL, J. A. (Ed.). **The state of the nation**: Ernest Gellner and the theory of nationalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 219-240.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, v. 42, n. 2, 1999, p. 197-251.

STEPAN, A.; LINZ, J. J. (Ed.). Political identities and electoral sequences: Spain, the Soviet Union and Yugoslavia. **Daedalus**, v. 121, n. 2, 1992. p. 123-139.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Alice Souza Lopes

Revisão
Amanda Ramos Marques Honorio
Cláudio Passos de Oliveira
Denise Pimenta de Oliveira
Emilly Dias de Matos
Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira
Letycia Luiza de Souza
Nayane Santos Rodrigues
Reginaldo da Silva Domingos
Susana Sousa Brito
Yally Schayany Tavares Teixeira
Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)
Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração
Augusto Lopes dos Santos Borges
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa

Capa
Andrey Tomimatsu
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações

Acompanhe nossas redes sociais

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO