

O Federalismo de Exceção e as ações Consorciadas Interestaduais e macrorregionais - 2019

Exceptional Federalism and Interested and Macro-regional Consortium Actions - 2019

Federalismo Excepcional y Acciones Consorciadas Interesadas y Macrorregionales – 2019

GT10 - Pensamento Social Brasileiro, Reforma Administrativa e Inovação

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo identificar as convergências e divergências de natureza política e socioeconômica entre os Consórcios Interestaduais e macrorregionais do Nordeste e do Sul/Sudeste. O trabalho se estrutura a partir dos conceitos de federalismo de exceção e a partir de autores como Oreiro e Paula (2019), Araújo (2023), Clementino (2019), Leite (2022), Oliveira (2003, 1981), Prado (2014, 2021), Svampa (2019), Jessop (2018), Benjamin (1985) e Lowi (2005). A pesquisa desenvolvida se fundamentou em análise do discurso e revisão bibliográfica, com base nos protocolos de criação dos referidos consórcios. O trabalho conclui que existem pontos de confluências e divergências muitas vezes na mesma agenda posta. Confluências na agenda socioeconômica, ambiental, na proposta de compartilhamento entre os Estados membros, e na identidade política regional como força motriz de organização regional e macrorregional e divergências nas mesmas agendas, incluindo segurança pública.

Palavras-chave:

Consórcio, Federalismo de Exceção, Região

ABSTRACT

This study aims to identify the political and socioeconomic convergences and divergences between the Interstate and Macro-regional Consortia of the Northeast and the South/Southeast. The work is structured around the concepts of exceptional federalism and draws on authors such as Oreiro and Paula (2019), Araújo (2023), Clementino (2019), Leite (2022), Oliveira (2003, 1981), Prado (2014, 2021), Svampa (2019), Jessop (2018), Benjamin (1985), and Lowi (2005). The research conducted was based on discourse analysis and bibliographic review, using the establishment protocols of the aforementioned consortia. The study concludes that there are points of convergence and divergence, often within the same agenda. Convergences are found in the socioeconomic and environmental agenda, in the proposed sharing among member states, and in regional political identity as a driving force for regional and macro-regional organization, while divergences appear within the same agendas, including public security.

Keywords

Consortia, Exceptional Federalismo, Region

RESUMEN

Este trabajo tiene por objetivo identificar las convergencias y divergencias de naturaleza política y socioeconómica entre los Consorcios Interestatales y macrorregionales del Nordeste y del Sur/Sudeste. El trabajo se estructura a partir de los conceptos de federalismo de excepción y a partir de autores como Oreiro y Paula (2019), Araújo (2023), Clementino (2019), Leite (2022), Oliveira (2003, 1981), Prado (2014, 2021), Svampa (2019), Jessop (2018), Benjamin (1985) y Lowi (2005). La investigación desarrollada se fundamentó en análisis del discurso y revisión bibliográfica, con base en los protocolos de creación de dichos consorcios. El trabajo concluye que existen puntos de confluencias y divergencias muchas veces en la misma agenda planteada. Confluencias en la agenda socioeconómica, ambiental, en la propuesta de compartir entre los Estados miembros, y en la identidad política regional como fuerza motriz de organización regional y macrorregional y divergencias en las mismas agendas, incluyendo seguridad pública.

Palabras- clave

Consorcio, Federalismo Excepcional, Región

1. Introdução:

O capitalismo possui na América Latina singularidades históricas que conectam instrumentos institucionais regionais e locais, aos interesses globais do desenvolvimento econômico. Essa dinâmica se realiza tendo em vista uma complexidade de relações que produz formas e arranjos institucionais historicamente construídos, a exemplo das ações consorciadas interestaduais e macrorregionais do Nordeste e do Sul/Sudeste.

Vale ressaltar que a ação consorciada de entes públicos não é uma novidade na execução de políticas públicas, haja vista o marco regulatório dos consórcios públicos instituído pela Lei Federal 11.107/2005, o decreto 6.017/2007 e pela Lei Federal 13.821/2019 que acrescentou o parágrafo único ao artigo 14 da lei de 2005. Entre os diversos aspectos contemplados pelos dispositivos legais, há um ponto específico que, segundo Leite (2022), merece a devida atenção: a formação do princípio de cooperação interfederativa ou federalismo cooperativo

As regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste instituíram seus Consórcios Interestaduais e macrorregionais, com objetivos variados e temporalidades distintas, porém com uma unidade: voltados para o desenvolvimento econômico e integrado dos estados participantes.

Os estados do Sul e Sudeste criaram seu arranjo institucional em 2019. O COSUD previu o fortalecimento da cooperação entre os Governos de ambas as regiões para alavancar as ações socioeconômicas e ambientais. Embora tenha sido constituído em 2019, sua formalização só ocorreu em 2024¹.

No mesmo ano e instituído por um conjunto de peças legislativas aprovadas nas assembleias estaduais de cada Estado membro, foi criado o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste). O arranjo também se destacou pela atenção ao desenvolvimento econômico voltado ao fomento da competitividade dos entes associados nas diversas cadeias produtivas.

Isso posto, este trabalho parte da seguinte questão: **quais as convergências e divergências de natureza políticas e socioeconômicas entre os Consórcios Interestaduais e macrorregionais do Nordeste e do Sul/Sudeste?**

As determinações de natureza política surgem de uma coesão político-eleitoral, nos Estado, em torno das identidades políticas regionais e das eleições presidenciais. Já as determinações de natureza socioeconômica nascem da fragmentação de um modelo de desenvolvimento nacional, catalisado por uma política econômica de contração fiscal e, portanto, redução cada vez maior da participação do Estado nas políticas socioeconômicas, das tentativas de captação de investimento público/privado internacionais e de um estímulo a competitividade regional.

Logo, não se pretende nesse artigo aprofundar o funcionamento de ambos os consórcios. Mas, seu objetivo geral é **identificar quais as convergências e divergências de natureza políticas e socioeconômicas entre os Consórcios Interestaduais e macrorregionais do Nordeste e do Sul/Sudeste**. Esse trabalho será dividido

¹ <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governadores-do-sul-e-sudeste-anunciam-formalizacao-do-cosud-e-criam-conselho-de-administracao>

em três capítulos: 1) Desenvolvimento e dinâmica socioespacial; 2) A natureza política e socioeconômicas das ações consorciadas; 3) Convergências e divergências entre os consórcios.

Para atender aos objetivos da pesquisa foi utilizada a Análise do Discurso, teorizada por Pêcheux (2004), que conforme Freire (2021), articula os conceitos de língua, ideologia, discurso e sujeito. As intencionalidades diversas das estratégias de crescimento econômico também estão contidas nos discursos institucionais dos dirigentes políticos, em planos de ação, atas de reuniões e diretrizes governamentais.

Para tanto, foram analisados e comparados os protocolos de criação dos consórcios interestaduais e macrorregionais, as cartas de criação do Cosud e a Carta de Teresina do Fórum Nordeste, identificando as categorias chaves que exprimem as convergências e divergências das naturezas políticas e socioeconômicas entre os consórcios estaduais e macrorregionais, além dos discursos ausentes e suas intencionalidades. Logo, recorreu-se há uma revisão bibliográfica apoiando-se nos trabalhos de Oreiro e Paula (2019); Araújo (2023); Clementino (2019); Leite (2022); Clementino (2019); Leite (2022); Oliveira (2003, 1981, 2003); Prado (2014, 2021); Svampa (2019); Jassop (2020); Benjamin (1985) e Lowi (2005).

Por fim, conclui-se que existem pontos de confluências e divergências muitas vezes na mesma agenda posta. Confluências na agenda socioeconômica, ambiental, na proposta de compartilhamento entre os Estados membros, e na identidade política regional como força motriz de organização regional e macrorregional e divergências nas mesmas agendas, incluindo segurança pública.

1. Desenvolvimento e dinâmica socioespacial

Este tópico será subdividido em três subtópicos. Nesses subtópicos serão discutidos os conceitos de região, macrorregião, desenvolvimento e o Federalismo de Exceção. Optou-se por dialogar com os autores Oliveira (2003, 1981, 2003), Prado (2014, 2021), Jassop (2020), Benjamin (1981) e Lowi (2005) e Svampa (2019).

Esses autores confluem ao destacar os elementos de continuidade e descontinuidade das transformações capitalistas. Além disso, partem do questionamento relativo da ideia de progresso ao mesmo tempo que destacam as persistências e as singularidades latino-americanas nos modelos de desenvolvimento, elementos que formatam as dinâmicas socioespaciais e remodelam escalas.

1.1 Região e macrorregiões

O fenômeno social deste artigo acontece tendo em vista recortes geográficos delimitados. Nessa condição, faz-se necessário delimitar o conceito de Região, não apenas como uma métrica institucional, mas compreendendo que o espaço social incorpora e interfere nas relações de produção, tal qual as abordagens de Lefebvre (2000) e Carlos (2007).

Em Oliveira (1981), o conceito de região refere-se também a especificidade da reprodução do capital, nas formas que assumem os processos de acumulação, na estrutura de classe peculiar a essa reprodução e nas suas configurações e conflitos em escala global. Logo, para Oliveira (1981), uma região se caracteriza por ser um espaço

onde se encontra, dialeticamente, uma forma específica de reprodução do capital e, consequentemente, de luta de classes. Para o autor, a dimensão política não pode ser dissociada da esfera econômica, uma vez que o "fechamento" de uma região por suas classes dominantes só ocorre quando essas classes conseguem reproduzir a relação social de dominação, portanto, as relações de produção.

Na sua definição de região, Oliveira (1981) enfatiza a importância de não se perder de vista o horizonte teórico do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo brasileiro. Desse modo, a especificidade de cada região também se completa num quadro de referências que inclui outras regiões, com distintos níveis de reprodução do capital e relações de produção, (Oliveira, 1981).

Dentre a singularidade regional e a multi-escalaridade, os consórcios assumem também uma dimensão mais ampla que o limite regional brasileiro. Esse elemento não elimina as dimensões de classe e socioeconômica apontadas por Oliveira (1981), mas incorpora uma redefinição escalar, não usual, oriundo das transformações do capitalismo brasileiro, tratadas neste artigo enquanto macrorregiões.

Segundo Jessop (2018), as complexidades da globalização podem reordenar distintas e complementaridades econômicas, políticas e socioculturais, ao longo de diferentes escalas. Para Jessop (2018), isto oferece oportunidades para que Estados supranacionais, nacionais e locais moldem tais diferenças e complementaridades e, assim, possam influenciar suas competitividades, pois uma vez que a economia nacional não é mais tida como uma verdade inabalável, encontra-se também regiões subnacionais, cidades e espaços econômicos locais perseguindo estratégias orientadas para a mudança das formas de globalização e da competitividade internacional, (Jessop, 2018).

Em síntese, o desenvolvimento singular latino-americano é condicionado por um processo de formação sócio-histórico, submetida a uma exploração funcional do capitalismo brasileiro que ao longo da sua organização criou sua própria periferia, como apontado por Oliveira (2003). Essa desigualdade regional do capitalismo brasileiro, redimensionam as relações socioespaciais a partir dos fluxos políticos e econômicos nacionais e internacionais, reconfigurando métricas institucionais, o que também explica a ação consorciada inter-regional e a formação de uma ação política e econômica macrorregionais, tal qual o Sul/Sudeste.

1.2 Desenvolvimento e Subdesenvolvimento brasileiro

O desenvolvimento em Oliveira (2003. 2003, 1981) produz relações funcionais e dialética no binômio Moderno/Atrasado. Portanto, o subdesenvolvimento não é apenas um produto da história, mas, sobretudo, uma produção inerente à expansão capitalista. Em outras palavras, trata-se de uma forma de organização capitalista, e não de uma condição histórica isolada (Oliveira, 2003). A originalidade do capitalismo brasileiro, portanto, reside no seguinte aspecto:

A expansão do capitalismo brasileiro se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial urbana. E em que a reprodução das relações arcaicas no novo preserva o potencial da acumulação liberado exclusivamente para os fins de

expansão do próprio” (Oliveira, 2003 p.p 60).

A essa singularidade, Oliveira (2003), acrescenta a ausência de limite entre a estreita relação acumulação-escassez de força de trabalho. Para o autor essa fronteira é sempre como a linha do horizonte, haja vista que a economia absorve, pelas suas relações com o capitalismo mais maduro, formas concretas de inversão que poupam previamente trabalho, e potencializam enormemente a relação produto-capital.

Assim como em Oliveira (2003), Svampa (2019, 2023) interpreta a transformação da América Latina considerando seu processo histórico de ocupação e exploração dos recursos naturais, propondo também uma análise que aborda as continuidades e rupturas entre ambas. Em Svampa (2019), a continuidade ocorre em razão do "DNA extrativista", que marca a memória da América Latina através da influência do capital europeu. Essa "genética" também alimentou um certo imaginário social sobre a natureza e seus benefícios.

As diversas dimensões abordadas por Svampa (2019) estabelecem uma relação entre a ação regional da atividade produtiva e o capitalismo financeiro. Dessa forma, a autora define como principais características do neoextrativismo contemporâneo: um modelo de desenvolvimento baseado na superexploração de bens naturais escassos e, em sua maioria, não renováveis, na expansão das fronteiras de exploração para territórios antes considerados improdutivos do ponto de vista do capital, e na exportação de bens primários em larga escala, incluindo hidrocarbonetos (gás e petróleo), metais e minerais (cobre, ouro, prata, estanho, bauxita, zinco etc.), além de produtos ligados ao novo paradigma agrário (soja, dendê, cana-de-açúcar). Nesse sentido, o neoextrativismo também é um modelo sociopolítico e territorial, passível de ser analisado em escala local, nacional e regional, (Svampa, 2019).

1.3 Federalismo de Exceção

A condição específica e funcional do capitalismo brasileiro, assegura que, mesmo em contextos divergentes, haverá uma estrutura capaz de preservar os diversos interesses dos capitais agrário exportador, industrial e financeiro. As novas escalas são fruto dessa relação, entre a dialética funcional da regulamenta/desregulamentação estatal, criando regras institucionais que atendem as singularidades contida nas transformações capitalistas.

Da singularidade a exceção, para Oliveira (2003), a financeirização das economias e principalmente dos orçamentos públicos retira autonomia do Estado e produz uma autonomização do mercado, no qual credita-se ser um dos pilares da exceção. Oliveira (2003), completa que a contradição está em que tornado supérfluo pela autonomização, o Estado se funcionaliza como uma máquina de arrecadação para tornar o excedente disponível para o capital.

Seguindo os caminhos epistêmicos de Oliveira (2003), neste trabalho o conceito de exceção, inspira-se no conceito de Estado de Exceção apresentado por Benjamin (1985). Ao se referir ao período de ascensão do nazismo, Benjamin (1985), credita que o Estado de Exceção que surgia era a regra.

Conforme Lowi (2005), a tese VIII de Benjamin (1985), confronta duas concepções da história. A primeira é a doutrina progressista, no qual o progresso histórico, a evolução das sociedades no sentido de mais democracia, liberdade e paz, é a norma. A segunda é aquela que do ponto de vista da tradição dos oprimidos, pois a regra da história é, a opressão, a barbárie, a violência dos vencedores.

Nessa condição é possível interrelacionar a dinâmica político eleitoral, o aprofundamento do Neoliberalismo, a perda do potencial Estado-investidor e as ações consorciadas interestaduais e macrorregionais. As ações consorciadas, surgem dessa exceção, como uma forma de reorganizar uma coesão social política e socioeconômica regional e macrorregional, apresentando um outro tipo de execução Federativa, denominado neste artigo como Federalismo de exceção.

2. A natureza política e socioeconômicas das ações consorciadas

Este capítulo será dividido em dois subtópicos. Seu objetivo específico consiste em destacar quais as naturezas socioeconômicas e políticas que convergem com a criação do Consórcio Nordeste e do Cosud. Para tanto, optou-se pelas observações de Oreiro e Paula (2019), Araújo (2023) e dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

2.1 A natureza socioeconômica

Ao assumir, Temer (2016-2018), implementava uma agenda caracterizada por uma série de reformas que conduziram a economia a um modelo de desenvolvimento ancorado numa política fiscal e monetária contracionista e uma política cambial flexível (Oreiro e Paula, 2019). Essa agenda econômica tendeu para um modelo de desenvolvimento alicerçado na contração fiscal e de um conjunto de políticas liberalizantes, o que permitiu a iniciativa privada o comando do processo econômico, inclusive no que tange aos investimentos (Oreiro; Paula, 2019).

Iniciada por Temer (2016-2018), predominam ao longo dos governos as seguintes reformas estruturais:

i) A aprovação da PEC 55, que estabeleceu uma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos, ii) A reforma trabalhista, iii) A reforma da previdência, iv) A privatização das empresas estatais, v) A abertura comercial com redução nas tarifas alfandegárias e vi) O acordo de livre comércio com a União Europeia (Oreiro; Paula, 2019).

Araújo (2023) reitera os argumentos de Oreiro e Paula (2019) afirmando que a face mais radical do neoliberalismo é retomada com Temer (2016-2018), com o governo Bolsonaro (2019-2022) dando seguimento a esse modelo. Em ambos os casos, o diagnóstico de desequilíbrio fiscal tornou-se a justificativa central para uma série de reformas e privatizações que caracterizava as principais ações de Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022). Por tanto, considera-se neste artigo que a natureza socioeconômica que contextualiza a criação da ação

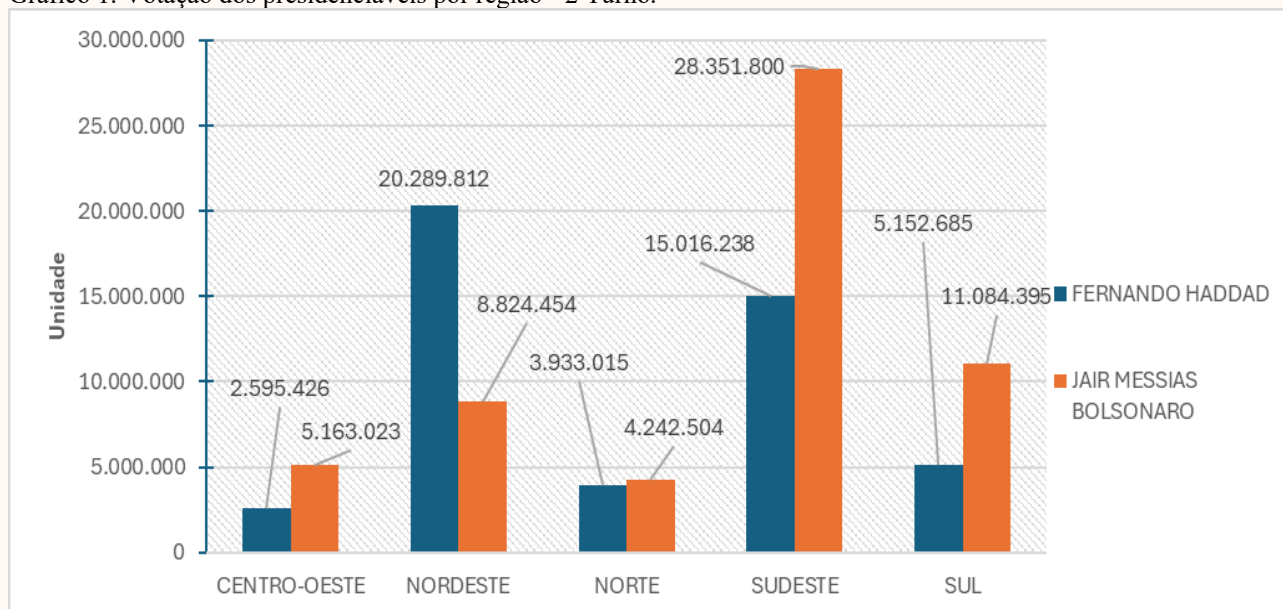
consorciada, nas diferentes regiões brasileira, é comumente alinhada com um cenário de aprofundamento de neoliberalismo, contração fiscal, do Estado-investidor e, portanto, da redução da ação política do Estado nacional.

2.2 A natureza política da ação consorciada

A complexidade do ambiente econômico também é política. O cenário de 2018 acirra ainda mais o cenário eleitoral, configurando regiões enquanto polos políticos eleitorais não apenas nas eleições presidenciais, mas no perfil político eleitoral dos governadores eleitos. As eleições de 2018 consolida o Nordeste enquanto a única região a garantir a vitória do então candidato a presidente pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Fernando Haddad, no segundo turno. Conforme o gráfico 1.

O gráfico demonstra que embora o então presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) tenha vencido o pleito eleitoral, o Nordeste consolidou-se como a região cuja divergência em relação ao recém-eleito presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) tornou-se o principal fator de unidade política. Fato também evidenciado pelos resultados eleitorais e na relação dos governadores eleitos, observado pela vitória eleitoral de quatro governadores do PT – Rio Grande do Norte, Bahia, Piauí e Ceará, além da reeleição de Flávio Dino (PcdoB) no Maranhão.

Gráfico 1. Votação dos presidenciais por região - 2 Turno.



Fonte: TSE.

O Estado da Bahia foi o que mais contribuiu para a votação do então candidato Fernando Haddad, com mais de cinco milhões de votos, seguido por Ceará e Pernambuco. Em termos proporcionais, a menor diferença ocorreu em Alagoas, onde o presidente eleito Jair Bolsonaro (PSL) obteve uma diferença de aproximadamente 40% a 60%, em relação ao seu opositor.

A massiva expressão eleitoral do então presidente eleito Jair Bolsonaro em 2018 garante uma posição estratégica também entre os governadores eleitos. Seu partido (PSL) elege o então governador de Santa Catarina e se consolida na região Sul e Sudeste com uma aliança em boa parte dos Estados.

Logo, é notório que as distintas regiões consigam reestabelecer uma identidade política a partir das eleições presidenciais, fator que se completa as conjunturas socioeconômicas já supracitadas. Serão os conjuntos desses fatores que criarão um ambiente favorável para disseminação das ações consorciadas intra e macrorregionais.

3. Convergências e Divergências entre os consórcios

Este capítulo será dividido em três subtópicos. A partir dos protocolos e cartas de criação serão pontuadas as convergências e divergências entre ambos os Consórcios. Para tanto, foram analisados e comparados os protocolos de criação dos consórcios interestaduais e macrorregionais, as cartas de criação do Cosud e a Carta de Teresina do Fórum Nordeste, identificando as categorias-chaves que exprimem as convergências e divergências, as intencionalidades e os discursos ausentes nos materiais seletivos.

3.1 Consórcio Nordeste

O Consórcio Nordeste foi instituído como uma autarquia Inter federativa com atenção ao fomento da *competitividade dos entes associados nas diversas cadeias produtivas*, sejam elas: produção industrial, agricultura familiar, infraestrutura, educação, saúde e cultura incluindo o compartilhamento de serviços, insumos, conhecimento, produção de indicadores e ampliação de programas, na ciência e tecnologia, segurança pública, meio ambiente, comunicação pública e estatal, gestão e articulação político-jurídica institucional (Bahia, 2019a).

Nesse sentido, Leite (2022) defende o Consórcio Nordeste como um articulador de pactos de governanças, com uma capacidade de atrair projetos, investimentos e construir uma alternativa ao contexto nacional. Clementino (2019) reforça o aspecto político e econômico como eixo central na criação dessa nova escala da ação consorciada, acrescentando o imaginário de uma identidade regional socialmente construída, a importância relativa das lideranças políticas estaduais na organização e a posição político-partidária e a pré-existência de um argumento técnico advindo das experiências da SUDENE e do Banco do Nordeste (Clementino, 2019).

Outro fator importante é que antes da aprovação das leis em seus Estados e por conseguinte da criação do Consórcio Nordeste, os governadores assinaram uma Carta – Carta dos Governadores do Nordeste. O documento apontava a importância do diálogo com os senadores e deputados eleitos para que não houvesse recuo dos mecanismos que eles consideravam essenciais para o desenvolvimento da região, tais como a CHESF, Banco do Nordeste e SUDENE.

Neste documento, algumas divergências políticas e econômicas, também são indicadas. Tais quais: desacordo com as desvinculações das receitas obrigatórias com saúde, educação e fundos constitucionais,

propondo como alternativa a rediscussão de um novo pacto federativo referente à repartição institucional das receitas e competências; a rejeição frente a alguns pontos da reforma da Previdência Social e a defesa do Estatuto do Desarmamento, citando na Carta o caso Marielle Franco² como um exemplo dos efeitos negativos dos armamentos sobre a sociedade.

Após a publicação da Carta, foi lançado o protocolo de criação do Consórcio Nordeste. Este, por sua vez, foi adaptado em leis estaduais e aprovado pelas assembleias legislativas de todos os estados membros. As aprovações ocorreram em períodos próximos, concentrando-se principalmente entre maio e julho de 2019. O único estado que seguiu um cronograma distinto foi Alagoas, aprovando seu protocolo apenas em novembro do mesmo ano.

Com base no protocolo de intenção destacam os que a instituição Consórcio pode propiciar aos Estados membros: 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 desenvolvimento de sinergias; V) estabelecimento de ente capaz de figurar como catalisador para o estabelecimento de parcerias; VI) ampliação de redes colaborativas entre os Estados; VII) promover inovação a partir da ligação de setores com uma maior coordenação e coerência. (Consórcio Nordeste, 2019a).

As cláusulas 9 e 10 do protocolo enfatizam a elaboração de políticas públicas, compartilhamento, planejamento e realização de ações para o desenvolvimento socioeconômico e integração regional. Denomina-se enquanto integração regional o fomento ao compartilhamento e financiamento das ações entre os estados membros.

Para tanto, dividiu-se os elementos de natureza socioeconômica e política em subtemas: competitividade; infraestrutura produtiva; gestão pública, financiamento e Participação social; e meio ambiente. A divisão perpassou pela necessidade de encontrar as categorias analíticas que melhor sintetizam a natureza socioeconômica e política do Consórcio Nordeste, demonstrado na tabela 1.

A tabela desvela a ênfase no compartilhamento e no crescimento econômico, na sua ampla intencionalidade. É observável a tentativa de construir uma coesão social ao entorno da competitividade e da harmoniza de interesses conflitantes, presentes em agendas políticas e econômicas, tais quais: meio ambiente, mineração, agricultura e direitos humanos. Outro elemento constatado é que o consórcio não aprofunda questões estruturantes presentes no histórico da região, como a reforma agrária e demarcação de terra.

Tabela. 1 – Síntese da natureza política e socioeconômica do Consórcio Nordeste

Subtema	Síntese
---------	---------

² Vereadora carioca assassinada no Rio de Janeiro



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Competitividade	Ampliação da produção industrial e da produtividade rural nas suas mais diversas categorias e com ênfase na sustentabilidade ambiental; da exploração e da produção mineral da região mineral da região, ambientalmente responsável e internacionalmente conectado; desenvolvimento do Turismo, do setor da construção civil, imobiliário, da economia criativa; dos setores de petróleo, gás, naval e de energias renováveis, petroquímica e complexo industrial da saúde.
infraestrutura produtiva	Desenvolvimento de projetos de integração para a região e inserções nacional e global, fomento as atividades nas áreas de logística, saneamento, infraestrutura e mobilidade urbana, infraestrutura energética, infraestrutura hídrica, infraestrutura de comunicação, parques tecnológicos, incubadoras, aceleradoras, <i>startups</i> e inserção em redes globais, com destaque para as áreas de biotecnologia, tecnologias digitais, <i>smarteities</i> , energias renováveis, de novos materiais, tecnologias limpas e Inteligência Artificial
Gestão pública, financiamento e Participação social	Constituição de fundos para a estruturação, o financiamento e a garantia de projetos; desenvolvimento da comunicação pública e estatal compartilhamento de conhecimento, ações saberes, ações coordenadas. boas práticas, aquisição de equipamentos, nas diversas áreas da gestão pública, educação - com destaque as escolas de tempo integral, saúde, segurança pública, assistência social e direitos humanos, sistemas nos campos da gestão fiscal e previdenciária, ativos imobiliários, governança, gestão de riscos e gerenciamento de projetos nos diversos campos da área pública; desenvolvimento de servidores públicos e Escolas de Governo, governo Aberto e Democracia Participativa, Inteligência Governamental, gestão jurídica, empresas estatais, planejamento integrado, monitoramento e avaliação de Políticas Públicas; articulação político-jurídica institucional, o compartilhamento e o alinhamento de ações na defesa dos interesses dos Estados no âmbito do Poder Judiciário, em especial nas Cortes Superiores; a preservação, a documentação, o fomento e a difusão do patrimônio cultural do Nordeste e gestão cultural.
Meio Ambiente.	No meio ambiente, o aprimoramento do licenciamento ambiental e o desenvolvimento de instrumentos de planejamento e de gestão ambiental em apoio ao desenvolvimento sustentável da região; a promoção da educação ambiental, a realização de estudos e pesquisa ambiental conjuntos, planejamento e promoção da socioeconomia da biodiversidade, a revitalização de rios e mananciais, a gestão de bacias hidrográficas, os estudos sobre indicadores e monitoramento ambiental, as ações de preservação dos biomas, a promoção, defesa e proteção dos povos indígenas, as ações para a preservação oceânica e planejamentos da socioeconomia do mar, ações conjuntas no âmbito das mudanças climáticas.

Fonte: elaboração própria com base no protocolo de criação do Consórcio Nordeste

O Consórcio Nordeste tem na sua estrutura um modelo de governança colegiada. De forma a garantir uma paridade de representação e adoção de mecanismos de construção de decisões que priorize o consenso e respeite a autonomia federativa e às especificidades de cada ente Consorciado, são órgãos do Consórcio: I) Assembleia Geral; II) Presidência; III) Secretaria Executiva; IV) Conselho Consultivo (Consórcio Nordeste, 2019a).

Destaca-se na Cláusula 29 a composição de um Conselho Consultivo. Esse conselho, presente na estrutura do Consórcio, assegura a participação de representantes da sociedade civil, contemplando, pelo menos, os seguintes segmentos sociais: I) movimentos sociais, populares e de moradores; II) trabalhadores, por suas entidades sindicais; III) empresários, por suas entidades classistas; IV) entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; V) organizações não governamentais. Outras diretrizes definidas pelo Consórcio Nordeste também incluem algumas portarias e resoluções. Essas resoluções orientaram a atuação conjunta na execução de políticas públicas, como determinado em seu protocolo de criação.

3.2. O Consórcio de Integração Sul e Sudeste

O Consórcio de Integração Sul e Sudeste (Cosud), compostos pelos Estados São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, foi criado em 2019 com o objetivo de fortalecer a cooperação entre os Governos de ambas as regiões. Além de impulsionar ações socioeconômicas e ambientais em prol ao Brasil, o consórcio define as áreas de Meio Ambiente, Segurança Pública, Assistência Social, Cultura, Infraestrutura, Saúde, Esporte, Turismo, Mobilidade, Educação, Desenvolvimento Econômico, Inovação, Tecnologia e Eficiência na Gestão estão entre os temas discutidos (Cosud 2026).

Diferente do Consórcio Nordeste, seu protocolo de intenção é bastante sucinto o que necessita incluir mais dois documentos para análise, dentre os quais: a carta compromissa do Cosud e a Carta de Florianópolis. Apesar de sua criação no ano de 2019, sua formalização ocorreu apenas em 2023³, com a aprovação dos protocolos de intenção nos legislativos estaduais dos estados membros.

Em conformidade com a Lei nº 24.513, aprovada pelo estado de Minas gerais, é possível identificar a cooperação e a integração entre os estados membros como estruturantes no objeto legislativo. A peça legislativa considera: a necessidade de ampliação das redes colaborativas entre Estados; a importância de fortalecer as capacidades dos entes participantes com um planejamento integrado, que possibilite soluções conjuntas para desafios comuns; a cooperação entre as regiões pode propiciar o acesso a informações entre os Estados, possibilitando troca de experiências mais efetiva, aprendizado em tempo mais curto e o compartilhamento de boas práticas; o fortalecimento das capacidades dos entes cooperados com o desenvolvimento de sinergias; a integração entre os Estados proporciona melhor compreensão encaminhamento das necessidades e agendas políticas regionais (Minas Gerais, 2023a).

O Cosud identifica no seu protocolo as seguintes áreas de interesse: I) Desenvolvimento Social e Direitos

³ <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/62608>

ARTIGO

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.

Assim como o Consórcio Nordeste, é possível identificar nos protocolos do Cosud algumas grandes áreas temáticas. Aqui identificadas enquanto: Gestão pública; Desenvolvimento socioeconômico e Meio ambiente. Conforme a tabela 2.

Tabela. 2 – Síntese da natureza política e socioeconômica do Cosud.

Subtema	Síntese
Gestão pública e participação social	realização de estudos técnicos e pesquisas, elaboração e monitoramento de planos, projetos e programas, inclusive para obtenção de recursos estaduais ou federais; a execução, manutenção ou viabilização da execução de obras, a aquisição ou administração de bens; promoção de desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social; capacitação de cidadãos e lideranças dos Estados consorciados; promoção de campanhas educativas e mobilizar a sociedade civil para a gestão participativa; exercer o poder de polícia administrativa ampliar o compartilhamento de equipamentos, serviços e sistemas entre os estados, bem como a criar um protocolo de atuação conjunta; fomento as ações de aumento de acurácia das previsões, da eficácia dos alertas, de fortalecimento de cooperação entre entes, inclusive financeira, por meio de fundo específico, além do desenvolvimento de protocolo de cooperação conjunta para a defesa civil; defender a “Reforma do Sistema de Justiça Criminal brasileiro”, com a alteração da legislação penal e processual penal para aumentar o “custo do crime” no País.
Desenvolvimento socioeconômico	efetiva aplicação da Lei de Liberdade Econômica, protegendo a livre iniciativa e o livre exercício da atividade econômica, bem como diminuindo a burocracia para quem deseja empreender; a reforma da previdência segue como uma pauta urgente e necessária, reiterando a importância da inclusão dos estados e municípios nas mudanças a serem aprovadas pelo Congresso Nacional, na PEC paralela, para a construção de um modelo previdenciário mais justo, equilibrado e adequado à realidade fiscal de todos os entes federados; reforço ao apoio à reforma tributária; célere tramitação e aprovação do PLC 223/2019, prorrogando os efeitos do aproveitamento do crédito do ICMS destinados ao uso e consumo, atualmente com vigência prevista para 1º de janeiro de 2020; a votação, com as emendas propostas pelos estados, do PLC 149/2019, que trata da revisão da Lei do Teto dos Gastos, do Plano de Equilíbrio Fiscal e alterações imprescindíveis na Lei de Responsabilidade Fiscal; remitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e de outros preços públicos, inclusive mediante convênio com entidades privadas ou públicas.

Meio Ambiente	Defesa a atuação integrada dos Estados na coordenação e cooperação para a implementação e avaliação de políticas públicas de proteção, conservação, restauração, uso sustentável e conectividade de ecossistemas terrestres e aquáticos. Como fruto concreto do esforço conjunto, será assinado o “Tratado da Mata Atlântica”, em que os Estados se comprometem a restaurar 90 mil hectares, mais de 120 mil campos de futebol, e plantar 100 milhões de mudas nativas do bioma Mata Atlântica até 2026; criar corredores ecológicos terrestres e costeiro-marinhos entre os 7 Estados das duas regiões; construir um plano integrado para o enfrentamento de eventos extremos, sobretudo relativos a chuvas e estiagens; comprometimento com a substituição paulatina dos combustíveis fósseis; realizar estudos técnicos para subsidiar processos de licenciamento ambiental e urbanístico pertinentes ao seu objeto.
---------------	---

Fonte: elaboração própria com base no protocolo de criação do Cosud e na sua Carta Compromisso.

O protocolo também prevê a possibilidade de criação, instalação e funcionamento do Conselho de Administração, Câmaras Temáticas, Câmara de Regulação e de outros órgãos que venham a integrar o Consórcio, porém vedando a criação de cargos, empregos e funções remuneradas. Contudo sua estrutura organizacional é composta por: I) Assembleia Geral; II) Presidência e III) Secretaria Executiva.

3.3 Convergência e divergência

Apesar de ambos os consórcios terem sido criados diante da mesma conjuntura, é evidente a distância temporal na execução, haja vista que o protocolo do Cosud só foi formalizado no ano de 2023. Dentre as convergências, foi possível identificar que ambos não abordam questões estruturantes para a superação da desigualdade social. Apesar de o Consórcio Nordeste incluir elementos relativos ao desenvolvimento sustentável, ele visa à defesa de uma política socioeconômica supostamente harmônica, porém com agendas estruturantes que, em sua essência, também são causadoras de conflitos. O Consórcio Nordeste não explicita a agenda da reforma agrária como critério para superação dessas desigualdades e reforça o neoextrativismo como pilar do crescimento econômico regional, mesmo apresentando um discurso dúbio entre sustentabilidade, defesa dos biomas e fomento a atividades de mineração.

Tanto o Consórcio Nordeste quanto o Cosud reorganizam o federalismo brasileiro. Apesar da agenda de cooperação, ambos compreendem a escala regional de diferentes formas. Enquanto o Consórcio Nordeste reafirma a escala regional como um delimitador da coesão social, o Cosud recria uma macrorregionalidade, incorporando Sul e Sudeste.

Outra convergência encontra-se na tentativa de fortalecimento da cooperação e do compartilhamento entre os estados-membros, como nas ações de defesa civil e em algumas confluências na agenda ambiental. O compartilhamento e a cooperação entre os estados-membros também se desdobram em subtemas comuns. A captação e atração de investimentos é um deles, contudo, com uma ressalva: o Consórcio Nordeste também opta por uma agenda política e econômica mais ampla, incluindo agentes privados internacionais como alternativa ao Governo Federal. Além do investimento, questões relativas ao compartilhamento de boas práticas, planos, projetos, capacitação de servidores, entre outras temáticas, estão circunscritos à estrutura pública.

No que tange à agenda ambiental, nota-se que, dentre as convergências, aparecem elementos relativos ao planejamento, licenciamento ambiental, desastres extremos, mudança da matriz energética e preservação de biomas. Contudo, o Consórcio Nordeste aproxima mais a agenda ambiental da socioeconômica, além de abordar temáticas relativas à proteção dos povos indígenas, às ações para preservação oceânica e ao planejamento da socioeconomia do mar. Já o Cosud defende o “Tratado da Mata Atlântica”, que inclui uma política de restauração de 90 mil hectares e o plantio de 100 milhões de mudas nativas do bioma Mata Atlântica até 2026.

Os elementos de divergência já são apontados na própria estrutura de governança: o Consórcio Nordeste incorpora em sua estrutura um quarto elemento não presente no Cosud, um conselho consultivo. Apesar de constar no protocolo do Cosud a promoção de campanhas educativas e a mobilização da sociedade civil para a gestão participativa, não há menção a essas formas de participação social.

Outro destaque de divergência está na segurança pública e na pauta política e econômica. Enquanto a carta do fórum dos governadores do Nordeste antevê preocupações como política de armamento, desinvestimento das empresas públicas e de economia mista, e reforma da previdência, o Cosud defende políticas de livre comércio, proteção ao livre mercado, reforma da previdência, pontos relativos à reforma tributária e, no que se refere à segurança pública, destaca-se a “reforma do Sistema de Justiça Criminal brasileiro”, com a alteração da legislação penal e processual penal para aumentar o “custo do crime” e exercer o poder de polícia administrativa.

Conclusão.

Os consórcios tornam-se um complexo instrumento com olhar histórico, político e socioeconômico, ou seja, um arranjo institucional excepcional, baseado no federalismo, que tem se tornado regra, redimensionando escalas ou reafirmando uma coesão social regional. Sendo assim, uma exceção que flutua entre convergências e divergências com a política eleitoral e socioeconômica da União, ambientando um cenário nacional mais competitivo e menos cooperado.

Esse ente híbrido potencializa o federalismo que surge do avanço neoliberal, como uma adaptação ao seu aprofundamento. Uma exceção que, contrariando a falsa ideia de progresso, nasce com outra exceção: o aprofundamento da agenda de contração fiscal. Segue-se uma comutatividade da exceção, produzindo rearranjos atípicos que se tornam regra. Portanto, Ambos os consórcios não apresentam uma alternativa estruturante para a superação das desigualdades regionais e macrorregionais; ao contrário, mesmo de forma híbrida, reafirmam o neoextrativismo como estratégia de crescimento econômico. Já o Cosud sinaliza, no plano socioeconômico, a defesa do livre mercado.

Referências

- ARAÚJO, V. L. (2023). A economia brasileira sob o governo Bolsonaro (2019-2022): neoliberalismo radical e pragmatismo econômico. *Texto para Discussão sobre o Desenvolvimento*, (1), 1-31. Recuperado em 24 de dezembro de 2025, de https://centrocelsofurtado.org.br/arquivos/file/TDD_01_2023.pdf
- BENJAMIN, W. (1987). Sobre o conceito da história. In W. Benjamin, *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura* (3. ed., Vol. 1). São Paulo: Brasiliense.
- CLEMENTINO, M. do L. M. (2019). A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. *Boletim Regional*,

Urbano e Ambiental, (21), 165-174.

CONSÓRCIO NORDESTE. (2019a, 29 de julho). *Carta dos Governadores do Nordeste*.

CONSÓRCIO NORDESTE. (2019b, 21 de agosto). *Carta de Teresina*.

CONSÓRCIO NORDESTE. (2020a, 25 de março). *Carta dos Governadores do Nordeste*.

CONSÓRCIO NORDESTE. (2020b). *Protocolo de Intenções do Consórcio Nordeste*. Recuperado em 1 de junho de 2025, de https://consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/protocolo_de_intencoes_do_consorcio.pdf

CONSÓRCIO NORDESTE. (2019c). *Governança*. Recuperado em 1 de junho de 2019, de <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/governanca>

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

CENTRAL. ([2015?]). *Histórico: Quem Somos*. Recuperado em 24 de fevereiro de 2026, de <https://brasilcentral.gov.br/o-consorcio/quem-somos/>

COSUD – CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE. (2024). Recuperado em 1 de março de 2026, de <https://www.cosud.sp.gov.br/>

COSUD – CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE. (2023, 21 de outubro). *Cosud: veja os compromissos dos Estados do Sul e Sudeste na Carta São Paulo*. Recuperado em 1 de março de 2026, de <https://www.cosud.sp.gov.br/cosud-veja-os-compromissos-dos-estados-do-sul-e-sudeste-na-carta-sao-paulo/>

DISTRITO FEDERAL. (2015, 6 de novembro). Lei nº 5.553, de 06 de novembro de 2015. Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre os Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins e Rondônia e o Distrito Federal, visando à constituição de consórcio interestadual que tem por objeto a promoção do desenvolvimento da região do Brasil Central. *Diário Oficial do Distrito Federal*. Recuperado em 24 de fevereiro de 2026,

de https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9d533665e5294dd1a4b8d853bb9d5df2/LEI_DF_2015_05553.pdf

DO NASCIMENTO, J. F., & GRABOIS, I. (2023). Operação Lava Jato: impactos econômicos e deslocamentos no bloco no poder. *Tempo da Ciência*, 30(59), 30-30.

G1 MARANHÃO. (2019, 14 de março). Governadores do Nordeste assinam no Maranhão documento que cria consórcio entre estados. *G1*. Recuperado em 1 de junho de 2025, de <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2019/03/14/governadores-do-nordeste-assinam-no-maranhao-documento-que-cria-consorcio-entre-estados.ghtml>

GOVERNADORES do NE citam “vazio assistencial” no mais médicos em carta de prioridades a

Bolsonaro. (2019). *Congresso em Foco*. Recuperado em 9 de dezembro de 2024, de <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/governadores-do-ne-citam-vazio-assistencial-no-mais-medicos-em-carta-de-prioridades-a-bolsonaro/>

JESSOP, Bob. (2018). Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica. In: C. A. Brandão, V. R. Fernández, & L. C. Q. Ribeiro (Orgs.), *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina* (1. ed., pp. [43-71]). Letra Capital; Observatório das Metrópoles.

LEITE, H. T. (2022). *Federalismo e consórcios públicos: o Consórcio Nordeste e o desenvolvimento regional*. São Paulo: Editora Dialética.

LÖWY, M. (2016). Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In *Por que gritamos golpe?* (Coleção Tinta Vermelha). São Paulo: Boitempo Editorial.

LÖWY, M. (2005). *Walter Benjamin: aviso de incêndio: uma leitura das teses "Sobre o conceito de história"* (W. N. C. Brant, J. M. Gagnebin, & M. L. Müller, Trans.). São Paulo: Boitempo.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. (2023). *Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre os Estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo* (Relatório final). Recuperado em 1 de março de 2026, de <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/831/103/1831103.pdf>

OLIVEIRA, F. de. (2003a). O Estado e a Exceção ou o Estado de Exceção?. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 5(1), 9. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2003v5n1p9>

OLIVEIRA, F. de. (2003b). *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo.

OLIVEIRA, F. de. (1981). *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste: planejamento e conflitos de classe*. Paz e Terra