



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ARTUR LEONARDO GUEIROS BARBOSA

**A ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE À LUZ DOS OBJETIVOS DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU:  
Uma análise institucional**

Recife  
2023

ARTUR LEONARDO GUEIROS BARBOSA

**A ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE À LUZ DOS OBJETIVOS DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU:  
Uma análise institucional**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Ciência Política da Universidade Federal de  
Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do  
título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Democracia e Instituições

Orientador: Prof. Dr. Diogo Arruda Carneiro da Cunha  
Coorientador: Dr. Pedro Rafael Lapa

Recife  
2023

Bibliotecário: Rodrigo Leopoldino Cavalcanti I, CRB4-1855

B238a Barbosa, Artur Leonardo Gueiros.  
A atuação do Consórcio Nordeste à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU : uma análise institucional / Artur Leonardo Gueiros Barbosa. – 2023.  
197 f. : il. ; tab. ; 30 cm.

Orientador : Diogo Arruda Carneiro da Cunha.  
Coorientador : Pedro Rafael Lapa.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2023.

Inclui referências e apêndices.

1. Ciência política. 2. Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. 3. Agenda 2030. 4. Neoinstitucionalismo. 5. Teoria do desenvolvimento regional. I. Cunha, Diogo Arruda Carneiro da (Orientador). II. Lapa, Pedro Rafael. III. Título.

320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2023-160)

ARTUR LEONARDO GUEIROS BARBOSA

**A ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE À LUZ DOS OBJETIVOS DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU:  
Uma análise institucional**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco, na área de concentração Democracia e Instituições, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 24/07/2023

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Diogo Arruda Carneiro da Cunha (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Joyce Helena Ferreira da Silva (Examinadora Externa)

Faculdade Damas de Instrução Cristã

---

Prof. Dr. Juliano Mendonça Domingues da Silva (Examinador Externo)

Universidade Católica de Pernambuco



## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus pela vida que tive até aqui, por seu amor e cuidado, pelas oportunidades que tive e por ter acompanhado toda a minha jornada, especialmente aquela entre o momento em que discerni o desejo de fazer um mestrado em ciência política e o de concretizá-lo, muitos anos depois.

Agradeço aos meus pais, pela criação amorosa, presente e onde pude aprender sobre a vida e viver a fé pelo exemplo, mais que pelas palavras.

A minha mãe, Isa, sempre tão cheia de intensidade e de vida, fonte constante de acolhimento, carinho, dedicação e amor.

Agradeço a Deus pelo meu pai, Arnulfo (*in memoriam*), que me ensinou a pensar, a ter senso crítico, a pagar o preço por isso com serenidade, a buscar ser coerente e honesto para consigo mesmo, buscando sempre agir conforme a minha consciência diante de Deus e nada mais. Ele me fez sempre enxergar mais longe, e me ensinou o que é ter uma vida abundante, vivendo-a ele mesmo, falando apenas o mínimo necessário de modo a não me tirar o prazer das minhas próprias conclusões e descobertas. Ele encarnava sabedoria, simplicidade e coragem. Estar com ele era sempre uma oportunidade de testemunhar essas virtudes basilares de uma vida transformadora. Obrigado, pai.

Aos meus irmãos Taísa e Bruno, que muito me ajudaram ao longo da dissertação, com seu incentivo e apoio, na forma de dicas, alertas e orientações de quem já trilhou os caminhos de um mestrado anteriormente.

À minha tia Gerusa, pelo apoio, suporte, carinho e segurança de sempre se saber que ela estava lá, pronta a ajudar em qualquer situação.

A minha amada esposa Gleisse, minha companheira de aventuras na aventura da vida, que teve muitas vezes que sacrificar seu tempo para garantir que eu conseguisse estudar e escrever esta dissertação, com quem compartilho minhas alegrias e angústias, e cuja presença me faz imenso bem.

Agradeço em especial ao Professor Marcos Costa Lima, meu orientador inicial, falecido em 2022, o qual me marcou grandemente. Foi a sua presença no PPGCP, e a possibilidade de tê-lo como meu orientador de mestrado, que me estimulou a persistir com este sonho, mesmo passado tanto tempo entre a ideia e sua realização.

Certo feita, após cursar uma disciplina com ele como aluno ouvinte, recebi dele um e-mail incentivando-me a seguir na carreira acadêmica e listando uma série de qualidades que ele

via em mim e que eram importantes para se trilhar a vereda acadêmica. Sua forma de ver o mundo com clareza, de se indignar frente à injustiça e de agir para mudar a realidade sempre me remeteram a valores muito familiares e caros a mim. Seu incentivo e sua presença fizeram com que eu não deixasse esse sonho do mestrado escapar. Neste momento de conclusão, ao mestre, minha gratidão e minha mais profunda admiração.

Meu muito obrigado, ao meu atual orientador, Professor Diogo Cunha, por ter generosamente me aceitado como seu orientando, com o barco da pesquisa já andando. Pela disposição em ajudar, por entender a situação e contribuir da melhor forma, mesmo com uma temática alheia aos seus principais temas de estudo. Sua humanidade e profissionalismo fizeram toda a diferença para o sucesso deste trabalho.

Agradeço ao Dr. Pedro Rafael Lapa, coorientador desta dissertação, pelas conversas no início da escrita da dissertação, a quem devo o acesso a informações e relatórios do CNE importantes para a consecução deste trabalho.

Por fim, agradeço a Deus por meu primogênito, meu amado filho Tito, cuja presença e sorriso enchem de tanto amor e alegria a minha vida e a de nossa família.

“O efeito da justiça será paz, e o fruto da justiça, repouso e segurança, para sempre”  
(BÍBLIA, 1993).

(...)

No novo tempo, apesar dos perigos

Da força mais bruta, da noite que assusta, estamos na luta

Pra sobreviver (3x)

No novo tempo, apesar dos castigos

De toda fadiga, de toda injustiça, estamos na briga

Pra nos socorrer (3x)

(...)

No novo tempo, apesar dos castigos

Estamos em cena, estamos na rua, quebrando as algemas

(...)

Pra que nossa esperança, seja mais que vingança

Seja sempre um caminho, que se deixa de herança (...)

(LINS; MARTINS, 1980).

## RESUMO

O cenário político brasileiro desde o impeachment de Dilma Rousseff até a eleição e o governo de Jair Bolsonaro foi de muita turbulência e degradação, com recuos econômicos, sociais, ambientais e institucionais. Desta realidade é que surgiu, da união dos governadores dos nove estados nordestinos, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, ente político e institucional carregado de ineditismo. Uma autarquia interestadual, multifinalitária, com o objetivo formal de levar o desenvolvimento sustentável à região mais pobre do país. Este trabalho procura analisar a relação das ações do Consórcio Nordeste com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, no triênio 2019-2021, de maneira a melhor compreender sua atuação para com o desenvolvimento sustentável da região. Com o intuito de chegar a este propósito, foram analisados, à luz do neoinstitucionalismo, a instituição CNE, seu surgimento – com auxílio do método de *process tracing* e do conceito de momento crítico –, sua criação formal, funcionamento e atuação, bem como os ODS. O levantamento das ações da autarquia foi realizado por meio de análise documental de atas, resoluções, portarias e relatórios da instituição, e seguido pela categorização das iniciativas em duas classificações criadas pelo autor, assim como pela associação das ações com os ODS. Posteriormente, utilizou-se a Teoria do Desenvolvimento Regional para aprofundar a compreensão da atuação do CNE, apontando desafios e oportunidades de avanço para a instituição. Após o cruzamento das ações do Consórcio - e de suas categorias - com os ODS, verificou-se que elas se relacionam, em seu conjunto, com todos os Objetivos de Desenvolvimento da ONU e contribuíram para promovê-los, uma vez que a cooperação intergovernamental permitiu o compartilhamento de recursos e conhecimentos, a articulação de políticas públicas e a implementação de projetos conjuntos de impacto regional, sobretudo os que necessitam de menor nível de investimento.

**Palavras-chave:** Consórcio Nordeste; ODS; neoinstitucionalismo; teoria do desenvolvimento regional.

## ABSTRACT

The Brazilian political scenario from the impeachment of Dilma Rousseff to the election and administration of Jair Bolsonaro was marked by significant turbulence and degradation, with economic, social, environmental, and institutional setbacks. It was from this context that the Northeastern Brazilian governors came together to form the Interstate Consortium for Sustainable Development of the Northeast, a political and institutional entity characterized by its uniqueness. This interstate, multifunctional agency was formally established with the objective of promoting sustainable development in the country's poorest region. This study aims to analyze the relationship between the actions of the Northeast Consortium and the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) during the 2019-2021 triennium, in order to gain a better understanding of its role in fostering sustainable development in the region. To conduct this analysis, the study examines the institution of the Northeast Consortium in light of neo-institutionalism exploring the Consortium's establishment – utilizing the process tracing method and the concept of critical moments – as well as its formal creation, functioning, and activities, along with the SDGs. The investigation into the agency's actions was carried out through the documentary analysis of minutes, resolutions, ordinances, and reports from the institution. These actions were subsequently categorized according to two classifications developed by the author and were associated with the SDGs. Subsequently, the Theory of Regional Development was employed to deepen the understanding of the Consortium's activities, identifying challenges and opportunities for its advancement. Upon cross-referencing the actions of the Consortium – and its categories – with the SDGs, it was observed that, as a whole, they are aligned with all of the United Nations' Development Goals. These actions contributed to the promotion of the SDGs, facilitated by intergovernmental cooperation that enabled the sharing of resources and knowledge, the coordination of public policies, and the implementation of collaborative regional projects, particularly those requiring lower levels of investment.

**Keywords:** Northeast Consortium; SDGs; neoinstitutionalism; theory of regional development.

## LISTA DE FIGURAS

|                                                            |     |
|------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1. <i>Process tracing</i> : surgimento do CNE. .... | 47  |
| Figura 2. Organograma funcional do Consórcio Nordeste..... | 61  |
| Figura 3. Quantidade de ações do CNE por Natureza. ....    | 855 |
| Figura 4. Ações do CNE por Função.....                     | 86  |
| Figura 5. Os 17 ODS da ONU.....                            | 89  |

## LISTA DE GRÁFICOS

|                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1. Indicadores sociais por Região.....                                                                             | 24  |
| Gráfico 2. N° de partidos que governaram o NE (1994 a 2018) segundo o espectro ideológico de Bobbio.....                   | 41  |
| Gráfico 3. Espectro ideológico dos partidos alçados à Presidência (1994-2018).....                                         | 42  |
| Gráfico 2A. Ações do CNE pelos Critérios Operacionais Complexidade, Maturidade, Efetividade e Importância Estratégica..... | 141 |
| Gráfico 3A. Ações do CNE pelo Critério Operacional Finalidade.....                                                         | 142 |
| Gráfico 4. Ações do CNE por Natureza.....                                                                                  | 144 |
| Gráfico 5. Ações de Natureza Direta por nível de Critério Operacional.....                                                 | 145 |
| Gráfico 6. Ações de Natureza Parceria por nível de Critério Operacional.....                                               | 147 |
| Gráfico 7. Ações de Natureza Posicionamento Público, por nível de CO.....                                                  | 148 |
| Gráfico 8. Ações do CNE por ODS.....                                                                                       | 149 |
| Gráfico 9. Representação em linha do % das ações por Natureza por ODS.....                                                 | 152 |
| Gráfico 10. Representação em barra do % das ações por Natureza por ODS.....                                                | 153 |
| Gráfico 11. Representação em barra das ações por Natureza por ODS.....                                                     | 154 |
| Gráfico 12. Percentual das ações por nível do CO Finalidade, por ODS.....                                                  | 155 |
| Gráfico 13. Ações por nível do CO Finalidade, por ODS.....                                                                 | 156 |
| Gráfico 14. Percentual das ações por nível do CO Importância Estratégica, por ODS.....                                     | 157 |
| Gráfico 15. Ações por nível do CO Importância Estratégica, por ODS.....                                                    | 158 |
| Gráfico 16. Percentual das ações por nível do CO Efetividade, por ODS.....                                                 | 159 |
| Gráfico 17. Ações por nível do Critério Operacional Efetividade, por ODS.....                                              | 160 |
| Gráfico 18. Percentual das ações por nível do Critério Operacional Efetividade, por ODS.....                               | 161 |
| Gráfico 19. Ações por nível do Critério Operacional Maturidade, por ODS.....                                               | 163 |
| Gráfico 20. Percentual das ações por nível do CO Efetividade, por ODS.....                                                 | 164 |

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 21. Ações por nível do CO Complexidade, por ODS.....                         | 165 |
| Gráfico 22. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 1.....  | 166 |
| Gráfico 23. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 2.....  | 167 |
| Gráfico 24. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 3.....  | 168 |
| Gráfico 25. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 4.....  | 169 |
| Gráfico 26. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 5.....  | 170 |
| Gráfico 27. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 6.....  | 171 |
| Gráfico 28. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 7.....  | 172 |
| Gráfico 29. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 8.....  | 173 |
| Gráfico 30. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 9.....  | 173 |
| Gráfico 31. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 10..... | 174 |
| Gráfico 32. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 11..... | 175 |
| Gráfico 33. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 12..... | 176 |
| Gráfico 34. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 13..... | 177 |
| Gráfico 35. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 14..... | 178 |
| Gráfico 36. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 15..... | 179 |
| Gráfico 37. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 16..... | 180 |
| Gráfico 38. Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 17..... | 181 |

## **LISTA DE TABELAS**

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1. Declaração de Missão, Visão e Valores do CNE. ....                                | 57 |
| Tabela 2. Lista do levantamento das ações realizadas pelo CNE até dez/2021, parte 1/2. .... | 81 |
| Tabela 3. Lista do levantamento das ações realizadas pelo CNE até dez/2021, parte 2/2. .... | 81 |
| Tabela 4. Lista de descrição dos Critérios Operacionais.....                                | 83 |

/

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|        |                                                                    |
|--------|--------------------------------------------------------------------|
| ABID   | Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial                   |
| AFD    | Agência Francesa de Desenvolvimento                                |
| AG     | Assembleia Geral                                                   |
| AP1MC  | Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido        |
| APEX   | Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos      |
| BB     | Banco do Brasil                                                    |
| BID    | Banco Interamericano de Desenvolvimento                            |
| BNB    | Banco do Nordeste do Brasil                                        |
| BRB    | Banco de Brasília                                                  |
| BRI    | <i>Belt and Road Initiative</i>                                    |
| CACEX  | Coordenação-Geral de Comércio Exterior                             |
| CEPAL  | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe                |
| CCC    | Causação Circular Cumulativa                                       |
| CHESF  | Companhia Hidro Elétrica do São Francisco                          |
| CIDSNE | Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste |
| C4NE   | Comitê Científico de Combate ao Covid-19 do Nordeste               |
| CN     | Consórcio Nordeste                                                 |
| CNE    | Consórcio Nordeste                                                 |
| CNPJ   | Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas                             |
| CNS    | Conselho Nacional de Saúde                                         |
| CO     | Critério Operacional                                               |
| COP    | Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas            |
| COVID  | <i>Corona Virus Disease</i>                                        |
| CPI    | Comissão Parlamentar de Inquérito                                  |
| CSN    | Companhia Siderúrgica Nacional                                     |

|          |                                                          |
|----------|----------------------------------------------------------|
| CT       | Câmara Temática                                          |
| CVM      | Comissão de Valores Mobiliários                          |
| DNOCS    | Departamento Nacional de Obras Contra as Secas           |
| DPA      | <i>Directly Productive Activities</i> e                  |
| EC       | Emenda Constitucional                                    |
| ECP      | Escala de Complexidade de Produto                        |
| EUA      | Estados Unidos da América                                |
| FAN      | Fundo Ambiental do Nordeste                              |
| FENAFAR  | Federação Nacional dos Farmacêuticos                     |
| FGN      | Fórum de Governadores do Nordeste                        |
| FESF     | Fundação Estatal de Saúde da Família                     |
| FHC      | Fernando Henrique Cardoso                                |
| FUNDEB   | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica |
| GTDN     | Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste     |
| HEMOBRAS | Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia      |
| IAA      | Instituto do Açúcar e do Alcool                          |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística          |
| IFOCS    | Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas              |
| IPEA     | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada                 |
| IOCS     | Inspetoria de Obras Contra a Seca                        |
| LAFEPE   | Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco         |
| MST      | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra             |
| NE       | Nordeste                                                 |
| ODM      | Objetivos de Desenvolvimento do Milênio                  |
| ODS      | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável                 |
| ONG      | Organização Não Governamental                            |

|          |                                                        |
|----------|--------------------------------------------------------|
| ONU      | Organização das Nações Unidas                          |
| OSCIP    | Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público   |
| PAS-NE   | Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste            |
| PCI      | Product Complexity Index                               |
| PDN      | Plano de Desenvolvimento do Nordeste                   |
| PIB      | Produto Interno Bruto                                  |
| PIN      | Plano de Integração Nacional                           |
| PND      | Plano Nacional de Desenvolvimento                      |
| PNUD     | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento      |
| PPP      | Parceria Público-Privada                               |
| SIRAF-NE | Sistema de Informação Regional da Agricultura Familiar |
| SOC      | <i>Social Overhead Capital</i>                         |
| STF      | Supremo Tribunal Federal                               |
| STJ      | Superior Tribunal de Justiça                           |
| SUDENE   | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste        |
| SUS      | Sistema Único de Saúde                                 |
| SUSAF    | Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária   |
| UNICEF   | Fundo das Nações Unidas para a Infância                |
| UE       | União Europeia                                         |
| UPA      | Unidade de Pronto Atendimento                          |

## SUMÁRIO

|          |                                                                              |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                      | <b>21</b> |
| <b>2</b> | <b>O SURGIMENTO DO CONSÓRCIO NORDESTE.....</b>                               | <b>26</b> |
| 2.1      | DA FORMAÇÃO DO REGIONALISMO NORDESTINO .....                                 | 30        |
| 2.1.1    | <i>Do conceito de “Nordeste” .....</i>                                       | <i>31</i> |
| 2.1.2    | <i>Das revoltas nordestinas nos sécs. XVII a XIX .....</i>                   | <i>32</i> |
| 2.1.3    | <i>Das frustrações com os planos de desenvolvimento .....</i>                | <i>33</i> |
| 2.1.3.1  | O sucesso da Sudene por algum tempo, e o Consórcio como herdeiro.....        | 36        |
| 2.1.3.2  | O Fórum de Governadores do Nordeste e o CNE .....                            | 38        |
| 2.2      | A CAMINHADA JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS ATÉ O CNE .....                 | 39        |
| 2.3      | ALINHAMENTO IDEOLÓGICO ENTRE OS GOVERNADORES DA REGIÃO .                     | 41        |
| 2.4      | O FATOR BOLSONARO.....                                                       | 44        |
| 2.5      | APLICAÇÃO DO MAPEAMENTO DE PROCESSOS ( <i>PROCESS TRACING</i> ) .....        | 46        |
| 2.5.1    | <i>Conclusões da aplicação do método .....</i>                               | <i>48</i> |
| 2.5.2    | <i>A eleição de Bolsonaro como Momento Crítico (critical juncture) .....</i> | <i>49</i> |
| 2.5.2.1  | Alta energia e brevidade x baixa energia e perenidade .....                  | 50        |
| <b>3</b> | <b>GÊNESE E PERCURSO DO CONSÓRCIO NORDESTE.....</b>                          | <b>52</b> |
| 3.1      | A INSTITUIÇÃO CNE .....                                                      | 52        |
| 3.1.1    | <i>Da Pessoa Jurídica e do Protocolo de Intenções.....</i>                   | <i>52</i> |
| 3.1.2    | <i>Do Estatuto Social .....</i>                                              | <i>55</i> |
| 3.1.2.1  | Da Variedade Institucional .....                                             | 57        |
| 3.2      | FUNCIONAMENTO BUROCRÁTICO-DECISÓRIO DO CNE .....                             | 58        |
| 3.2.1    | <i>Do papel do Estatuto Social na dinâmica do Consórcio Nordeste .....</i>   | <i>58</i> |
| 3.2.2    | <i>Da estrutura funcional e suas competências .....</i>                      | <i>60</i> |
| 3.2.2.1  | Da Assembleia Geral .....                                                    | 61        |
| 3.2.2.2  | Da Presidência do Consórcio.....                                             | 63        |
| 3.2.2.3  | Da delegação de competências e do <i>Accountability</i> .....                | 64        |

|         |                                                                                                                         |     |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.2.4 | Da Secretaria Executiva.....                                                                                            | 65  |
| 3.2.2.5 | Das Subsecretarias, do Conselho Consultivo e das Câmaras Temáticas.....                                                 | 66  |
| 3.2.3   | <i>Da saída e da exclusão de um consorciado .....</i>                                                                   | 67  |
| 3.2.4   | <i>Do caráter multifinalitário do Consórcio .....</i>                                                                   | 68  |
| 3.2.5   | <i>Análise Neoinstitucional do funcionamento do CNE segundo estabelecido em seu Estatuto .....</i>                      | 69  |
| 3.3     | ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO NO TRIÊNIO 2019-2021.....                                                                          | 73  |
| 3.4     | CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES LEVANTADAS.....                                                                                 | 82  |
| 3.4.1   | <i>A Finalidade “Defesa” e o olhar neoinstitucional .....</i>                                                           | 85  |
| 4       | <b>ODS/ONU: PANORAMA E IMPORTÂNCIA.....</b>                                                                             | 87  |
| 4.1     | SURGIMENTO E CONTEÚDO DOS ODS .....                                                                                     | 87  |
| 4.1.1   | <i>Das metas que compõem os ODS.....</i>                                                                                | 89  |
| 4.2     | OS ODS E A ACADEMIA .....                                                                                               | 92  |
| 4.3     | O NEOINSTITUCIONALISMO E A INCORPORAÇÃO DOS ODS PELAS INSTITUIÇÕES .....                                                | 93  |
| 5       | <b>TEORIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A REALIDADE DO CONSÓRCIO NORDESTE.....</b>                                      | 97  |
| 5.1     | AS TEORIAS CLÁSSICAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....                                                                   | 97  |
| 5.1.1   | <i>Teoria dos Polos de Crescimento: François Perroux e Jacques Boudeville .....</i>                                     | 100 |
| 5.1.2   | <i>Processo de Causação Circular Cumulativa: Gunnar Myrdal.....</i>                                                     | 102 |
| 5.1.3   | <i>Transmissão Inter-regional do Crescimento: Albert Hirschman.....</i>                                                 | 106 |
| 5.1.4   | <i>Teoria da Economia Urbana: Jane Jacobs.....</i>                                                                      | 111 |
| 5.2     | CONFRONTANDO A TDR COM A REALIDADE DO CNE .....                                                                         | 114 |
| 5.2.1   | <i>Reflexões sobre o potencial do CNE no desenvolvimento da região .....</i>                                            | 114 |
| 5.2.2   | <i>O CNE como um novo Equivalente de Soberania e a importância dos Planos de Investimento.....</i>                      | 117 |
| 5.2.3   | <i>O CNE e o papel fundamental da substituição de importação, da agregação de valor à exportação e da inovação.....</i> | 120 |

|            |                                                                                                                                              |     |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.2.4      | <i>Investimentos internacionais e a importância da China para o desenvolvimento sustentável da região</i> .....                              | 123 |
| 5.2.5      | <i>O CNE e a promoção do desenvolvimento sustentável: desafios e possibilidades</i> ...                                                      | 124 |
| 5.3        | <b>O ENFRENTAMENTO AOS OBSTÁCULOS NEOLIBERAIS COMO CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE</b> .....                          | 126 |
| 5.3.1      | <i>Fortalecendo financeiramente o CNE para impulsionar o desenvolvimento regional e enfrentar as pressões e ameaças neoliberais</i> .....    | 126 |
| 5.3.2      | <i>As TDR e o despertar para as armadilhas neoliberais</i> .....                                                                             | 128 |
| 5.3.3      | <i>Um por todos e todos por um: o coletivo do CNE como instrumento de resistência e de avanço dos estados nordestinos</i> .....              | 132 |
| 5.3.4      | <i>Agricultura familiar e outras Câmaras Temáticas importantes no contexto de investimentos estratégicos</i> .....                           | 134 |
| <b>6</b>   | <b>ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE</b> .....                                                                                        | 137 |
| 6.1        | <b>CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES REALIZADAS PELO CNE POR CRITÉRIOS OPERACIONAIS</b> .....                                                          | 137 |
| 6.2        | <b>CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES REALIZADAS PELO CNE POR NATUREZA</b>                                                                              | 140 |
| 6.3        | <b>AÇÕES POR NATUREZA E CRITÉRIOS OPERACIONAIS</b> .....                                                                                     | 142 |
| 6.3.1      | <i>Natureza Direta x Critérios Operacionais</i> .....                                                                                        | 142 |
| 6.3.2      | <i>Natureza Parcerias x Critérios Operacionais</i> .....                                                                                     | 144 |
| 6.3.3      | <i>Natureza Posicionamento Público x Critérios Operacionais</i> .....                                                                        | 145 |
| <b>6.4</b> | <b>CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DO CNE POR ODS/ONU</b> .....                                                                                      | 147 |
| 6.5        | <b>ANÁLISE DAS AÇÕES REALIZADAS PELO CNE</b> .....                                                                                           | 151 |
| 6.5.1      | <i>Cruzamento dos Critérios Operacionais com os ODS/ONU</i> .....                                                                            | 152 |
| 6.5.2      | <i>Cruzamento dos ODS (tomados isoladamente) com os Critérios Operacionais</i> .....                                                         | 162 |
| <b>7</b>   | <b>CONCLUSÃO</b> .....                                                                                                                       | 177 |
|            | <b>REFERÊNCIAS</b> .....                                                                                                                     | 183 |
|            | <b>APÊNDICE A – CLASSIFICAÇÃO IDEOLÓGICA DE BOBBIO (2015) SOBRE OS PARTIDOS DOS GOVERNADORES ELEITOS NO NORDESTE ENTRE 1994 E 2018</b> ..... | 193 |

|                                                                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>APÊNDICE B – DICIONÁRIO DAS 99 AÇÕES DO CNE LEVANTADAS,<br/>PARTE 1/2.....</b>                                        | <b>194</b> |
| <b>APÊNDICE C – DICIONÁRIO DAS 99 AÇÕES DO CNE LEVANTADAS,<br/>PARTE 2/2.....</b>                                        | <b>195</b> |
| <b>APÊNDICE D – CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DO CNE POR NATUREZA,<br/>CRITÉRIO OPERACIONAL E POR ODS/ONU, PARTE 1/2 .....</b> | <b>196</b> |
| <b>APÊNDICE E – CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DO CNE POR NATUREZA,<br/>CRITÉRIO OPERACIONAL E POR ODS/ONU, PARTE 2/2 .....</b> | <b>197</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Na esteira da eleição de Jair Bolsonaro à presidência da República o país testemunhou o surgimento de uma entidade com o potencial de forte representação política, econômica e social, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (CNE) (GALHARDO, 2019), formado pelos nove estados da região e composto por seus respectivos governadores. O ato de lançamento foi tomado em uma fase marcada pelo clima d/e animosidade entre o presidente eleito e os governadores da região, fruto de sucessivas declarações negativas lançadas por Jair Bolsonaro tendo como alvo o povo nordestino, a região em si, ou alguns de seus governadores (MAIA, 2019), além de ressentimentos pelo fato de o candidato ter sido preterido na região nas eleições de 2018 (CAESAR, 2018).

O propósito oficial do consórcio, registrado em seu Estatuto Social é de “promover o desenvolvimento sustentável na sua área de atuação” (CNE, 2019c), contudo a instituição assumidamente herda a visão de outras iniciativas preocupadas com o desenvolvimento e transformação da região nordestina, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), fruto de uma política nacional para a região, e o Fórum de Governadores do Nordeste (NE), iniciativa própria da região.

A criação do Consórcio também envolve um caráter político no sentido deste ser colocado no discurso dos seus representantes como um defensor da região, do país e dos princípios e regras da Constituição ante um Governo Federal identificado com palavras e ações contrárias a esses três pontos, seja por meio de falas, seja de atos executivos. A pandemia foi um dos maiores exemplos deste antagonismo nos papéis do CNE e do Governo Federal, com atuações distintas frente ao Covid-19.

Diante da importância deste novo ente político nacional, e tendo como foco o propósito maior ao qual ele pugna buscar, ao menos formalmente, que é o desenvolvimento sustentável da região Nordeste, nos interessou compreender como as ações executadas pelo Consórcio se relacionam com os ODS/ONU e testar uma das hipóteses que dela decorrem, qual seja: que as ações realizadas pelo CNE, em seu conjunto, se relacionam com todos os ODS estabelecidos pela ONU, contribuindo assim com sua promoção, em maior ou menor medida, sobretudo nos casos que necessitam de menor nível de investimento, haja vista a atual escassez de recursos da região.

Para que se pudesse verificar esta conjectura, o trabalho buscou identificar como a atuação do CNE se relacionou com os ODS no triênio 2019-2021. De maneira a se alcançar

este intento, a pesquisa seguiu os seguintes passos: mapeou historicamente o surgimento do Consórcio Nordeste identificando os fatores que viabilizaram esse fenômeno institucional e político; levantou o modo de funcionamento e a atuação institucional do Consórcio até o final de 2021; analisou a instituição CIDSNE, sua atuação, e os ODS, pelo prisma teórico neoinstitucional; aplicou conceitos e ideias da teoria do desenvolvimento regional clássica na realidade do CNE, a fim de descobrir oportunidades e limitações de sua atuação institucional e, por fim, analisou a relação das ações da autarquia com os ODS, com o apoio de duas classificações criadas pelo próprio autor.

O trabalho foi desenvolvido dentro do quadro teórico e dos conceitos do neoinstitucionalismo - trabalhados por autores como March e Olsen (1989), Hall e Taylor (1996), e Powell e DiMaggio (2012) -, o qual foi aplicado em diversas oportunidades, permitindo assim uma compreensão mais aprofundada tanto do ciclo da instituição CNE, com seu surgimento, instituição, funcionamento, mutação e atuação, como dos ODS, bem como da relação entre estes dois fenômenos.

A pesquisa utilizou predominantemente o neoinstitucionalismo histórico em suas análises sobre o surgimento e a evolução e atuação do Consórcio, com aplicações específicas dos ramos sociológico - a formação do CNE envolveu elementos sociológicos, como a ideologia compartilhada pelos governadores, assim como os valores institucionais é que permitiram a incorporação dos ODS pelas mais diversas instituições - e da escolha racional - ao abordar a colaboração intergovernamental no contexto do Consórcio, elementos de escolha racional foram relevantes para entender por que os governadores escolheram participar e como essa colaboração poderia atender a seus objetivos individuais e coletivos.

Entendemos que enquadrar cada ação levantada do Consórcio nos ODS da ONU é uma abordagem pertinente, uma forma racional de se entender a importância das ações do Consórcio Nordeste para a promoção do desenvolvimento sustentável na região. A análise dos ODS pode ajudar a identificar lacunas e oportunidades de melhoria nas ações do CNE, uma vez que os ODS são uma agenda temática global e constituem um referencial importante para avaliar a contribuição da instituição para a promoção do bem-estar econômico, social e ambiental no Nordeste.

Registramos que os capítulos deste trabalho foram estabelecidos de modo a facilitar uma compreensão racional, direta e consequente dos fenômenos-alvo estudados, quais sejam, o CNE em si – seu surgimento, sua institucionalidade, seu funcionamento e sua atuação – e sua relação com os ODS/ONU, passando por aspectos relevantes e abordagens desenvolvidas no intuito de enriquecer a observação e as perspectivas de análise destes dois pontos focais da presente

pesquisa, seja com a abordagem dos fenômenos realizada sob as lentes do neoinstitucionalismo, seja com o diálogo crítico-constructivo da atuação do Consórcio com a teoria clássica do desenvolvimento regional.

Assim, o primeiro capítulo – “O Surgimento do Consórcio Nordeste” – trata do processo de nascimento do Consórcio. Realizamos um apanhado histórico das iniciativas públicas ou tentativas de se desenvolver a região Nordeste, seja por meio de planos nacionais de desenvolvimento, seja pela criação de instituições ou fóruns que tivessem por objetivo a diminuição ou a superação da condição desprivilegiada da região nordestina no contexto regional nacional.

Ainda neste capítulo, compreendemos, a partir de uma perspectiva neoinstitucionalista, o surgimento do Consórcio por meio de duas ideias-chave: a primeira é a de que as instituições moldam o comportamento dos atores sociais, e que estes, da mesma forma, também moldam as próprias instituições. Neste sentido argumentamos que o CNE surgiu em resposta a uma série de desafios políticos, sociais e econômicos que afetavam e ameaçavam o Nordeste no momento de sua fundação. Assim, procuramos verificar, por meio de levantamento de informações e com o apoio da técnica de rastreamento de processos e do conceito de momento crítico, a hipótese de o Consórcio ter surgido em grande parte em decorrência direta da eleição de Jair Bolsonaro como presidente do Brasil.

A segunda é a de que as instituições são criadas em resposta a problemas de coordenação, quando os atores precisam juntar-se para superar desafios que sozinhos não conseguiriam transpor facilmente ou mesmo de maneira alguma. Neste contexto e neste ponto, o capítulo mostra como a instituição CNE ajudou os estados a alinharem seus objetivos e assim obter vitórias e ganhos palpáveis, seja por meio de compras conjuntas com economias de escala, seja através de projetos integrados gerando otimização de custos, seja pela sinergia e troca de experiências exitosas de gestão pública entre os estados participantes gerando mais eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço público, ou mesmo pela atuação em bloco na política, utilizando declarações públicas e atuações no legislativo nacional, dando mais voz a estados com peso político débil.

O Capítulo 2 – “Análise institucional do Consórcio Nordeste” – faz primeiramente um levantamento da estrutura institucional da autarquia, sua hierarquia, suas normas e seu funcionamento decisório e burocrático, com base em pesquisa documental utilizando atas de reuniões e assembleias, resoluções, e outros registros oficiais inerentes ao funcionamento do Consórcio. O marco teórico do neoinstitucionalismo se faz presente neste ponto, onde é demonstrado que o CNE está ancorado em um conjunto de normas e preceitos que definem seus

objetivos, sua estrutura de governança, seus procedimentos para tomada de decisão, e mesmo influem na continuidade de sua existência, ou seja, as normas formais e informais influenciam, orientam e potencialmente governam as interações sociais.

O capítulo apresenta também as ações desempenhadas pelo CNE, identificadas por meio de pesquisa documental, midiática e de relatórios publicados pela própria instituição, buscando, sempre que possível, cruzar as três fontes de informação de maneira a dar mais segurança e solidez sobre os dados pesquisados. Será abordado aqui, também por meio do neoinstitucionalismo histórico, o papel do aprendizado institucional percebido em boa parte da atuação do Consórcio, sendo este um mecanismo de adaptação e mudança social. Enfim, o capítulo introduz categorias e classificações criadas pelo próprio autor do trabalho (com o auxílio de técnicas e conceitos de tipologia usuais e consagrados na academia), nas quais são enquadradas todas as ações do CNE levantadas no trabalho. Tais categorizações serão bastante úteis para o enriquecimento das análises desenvolvidas no Capítulo 5.

Já no Capítulo 3 – “ODS/ONU: Panorama e Importância” - apresentamos e detalhamos os ODS, sua origem, sua importância e pertinência atualmente, inclusive no meio acadêmico. Explicamos ainda a relevância de se analisar sua relação com as ações do CNE, como se eles servissem como uma espécie de validador, ou melhor, de tradutor das ações do Consórcio para o resto do Brasil, mas, sobretudo, para o resto do mundo.

Isso porque eles permitem o enquadramento da atuação do CNE em classificações, objetivos e metas que são conhecidos com naturalidade em todos os cantos do planeta, uma vez que todos os países participantes das Nações Unidas conhecem, e a maioria também busca implementar, os objetivos de desenvolvimento sustentável em sua própria esfera de influência, ainda que cada um a sua maneira e de acordo com suas próprias realidades, modos de fazer e prioridades. A abordagem neoinstitucional se faz presente analisando a incorporação dos ODS nas instituições e as consequências disso.

Passados os capítulos 1, 2 e 3, temos no capítulo 4 – “Teoria do Desenvolvimento Regional e a realidade do CNE” - um momento de conversa e de crítica dialógica entre a atuação do Consórcio e a Teoria Clássica do Desenvolvimento Regional (TDR), ou ao menos o que se compreende por ela na maior parte da literatura. Entendemos que tal exercício faz-se necessário para não permitir que o objeto principal deste trabalho passe sem reforçar, por um novo ângulo, o saudável e imprescindível teste do questionamento crítico.

Desta maneira, o quarto capítulo abre com uma rápida apresentação da Teoria do Desenvolvimento Regional, algumas de suas principais linhas, ideias e pensadores e, em seguida, utiliza ideias e conceitos-chave desta família de pensamento para iluminar a atuação

do CNE com provocações teóricas. O mesmo pode ocorrer no sentido inverso, onde a prática e a realidade do Consórcio apontam alguma possível limitação em determinado aspecto teórico apresentado.

Realizado o exercício crítico-teórico com o CNE no capítulo anterior, partimos para o capítulo 5 – “Análise da atuação do Consórcio Nordeste” - onde analisamos a fundo a relação entre as ações do Consórcio e os ODS. Neste ponto, todas as iniciativas e empreendimentos do CNE são apresentados em gráficos e analisados um a um, utilizando-se todas as classificações e enquadramentos criados, juntamente com os ODS, de maneira a fornecer diversos perfis e diversas possibilidades e ângulos de observação das correlações entre esses dois grupos de análise e a facilitar a chegada a um número maior de conclusões, as quais serão apresentadas em sua totalidade, na conclusão.

Por último, adiantamos que este trabalho verificou que as ações executadas pelo Consórcio Nordeste, no conjunto, se relacionam com todos os ODS estabelecidos pela ONU e foram eficazes em promovê-los, uma vez que a cooperação intergovernamental permitiu o compartilhamento de recursos e conhecimentos, a articulação de políticas públicas e a implementação de projetos conjuntos de impacto regional, sobretudo os que necessitam de menor nível de investimento.

## 2 O SURGIMENTO DO CONSÓRCIO NORDESTE

Nascido num momento de forte turbulência na vida político-institucional brasileira – com o golpe de novo tipo, na forma do impeachment de Dilma Rousseff, as ações da Operação Lava-jato<sup>1</sup>, o governo-tampão de Michel Temer e sua agenda liberal implantada rapidamente em meio ao caos (KLEIN, 2008), a prisão do ex-presidente Lula<sup>2</sup>, a eleição e posse de Jair Bolsonaro na presidência do país, com indicadores econômicos e sociais piorando em relação aos anos anteriores, e a fome voltando a ser um problema presente no lar de muitos brasileiros, e principalmente, nordestinos –, o Consórcio Nordeste, pelos seus posicionamentos e ações verificadas empiricamente, ocupa hoje um papel importante na defesa e no desenvolvimento da Região Nordeste, bem como no amparo à legalidade e ao espírito da Constituição.

Utilizando as vantagens de ser um instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove estados da região nordeste do Brasil, cuja população soma 57,4 milhões de pessoas, além de possuir peso político (27 senadores e 153 deputados federais), histórico e vasto território (18% do território nacional, 3ª maior região do país), o CNE pretende utilizar-se de investimentos e recursos internacionais para seus projetos de desenvolvimento regional sustentável<sup>3</sup>, gerar economia em compras públicas coletivas<sup>4</sup>, trazer mais eficiência e efetividade à gestão pública, além de aperfeiçoar e criar novas políticas públicas, tendo como macro objetivo formal o desenvolvimento sustentável da região em suas diversas temáticas.

Estas iniciativas e propósitos voltados ao desenvolvimento sustentável do Nordeste têm nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) um parâmetro e um paradigma temático natural de associações e relações a serem identificadas e analisadas. Segundo definição do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o desenvolvimento sustentável é aquele que “procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades” (PNUD, 2016).

---

<sup>1</sup> Depois desmoralizada pela Vaza-jato, série de reportagens do *Intercept*, baseadas no vazamento de mensagens trocadas entre o juiz da vara de Curitiba e os procuradores da operação lava-jato, num aplicativo de mensagens.

<sup>2</sup> Passada a eleição e garantida a vitória de Bolsonaro, o instituto da prisão em segunda instância voltou a não mais valer, assim como muitos dos abusos e irregularidades da lava-jato, então aceitos e até estimulados pela mídia e o judiciário, começaram, aos poucos, a serem revertidos, com a ajuda da vaza-jato.

<sup>3</sup> **Em missão na Europa Consórcio Nordeste mira negócios e mostra Brasil sustentável.** Cartacapital. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/em-missao-na-europa-consorcio-Nordeste-mira-negocios-e-mostra-brasil-sustentavel>. Acesso em: 23/04/2022.

<sup>4</sup> **Compra coletiva do Consórcio Nordeste gera economia de R\$50 milhões.** correio24horas. 2019. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/compra-coletiva-do-consorcio-Nordeste-gera-economia-de-r-50-milhoes>. Acesso em: 19/04/2022

Os ODS englobam as três dimensões fundamentais do desenvolvimento sustentável, quais sejam: ambiental, social e econômica, sendo que a sustentabilidade reside exatamente no ponto de convergência entre estas três dimensões. Tal definição de desenvolvimento sustentável está em linha com aquela proposta pelo CNE em seu Estatuto: “entende-se por desenvolvimento sustentável o que promova o bem-estar de forma socialmente justa e ecologicamente equilibrada (...)” (CNE, 2019).

A título de exemplo, no início da pandemia do coronavírus, o CNE criou o Comitê Científico do Nordeste, fato fartamente noticiado em toda a mídia nacional, para dar suporte científico às decisões dos estados da região devido à inoperância do Governo Federal no tema (CAMPOS, 2020). Este foi ao mesmo tempo um ato de enfrentamento político – de defesa científica frente à ameaça da abordagem federal à pandemia – e pró-desenvolvimento sustentável da região, ao lutar pela sobrevivência das pessoas e a minimização do impacto do Covid-19 no Nordeste.

É importante contextualizar brevemente a realidade social da Região Nordeste por meio de alguns indicadores retirados dos “Indicadores Sociais Mínimos” do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (IBGE, 2000), para mostrar a importância de iniciativas orientadas ao desenvolvimento sustentável da região. O Gráfico 1 apresenta cinco indicadores importantes para auferir o nível de desenvolvimento social de uma região ou sociedade:

**1 - O percentual de residências atendidas com água canalizada e fazendo parte de uma rede geral de distribuição.** Neste item o Nordeste registra a pior cobertura dentre todas as regiões do país, com apenas 58,7% dos lares atendidos, bem abaixo dos cerca de 80% das regiões Sul e Sudeste, e da média nacional de 76,1%.

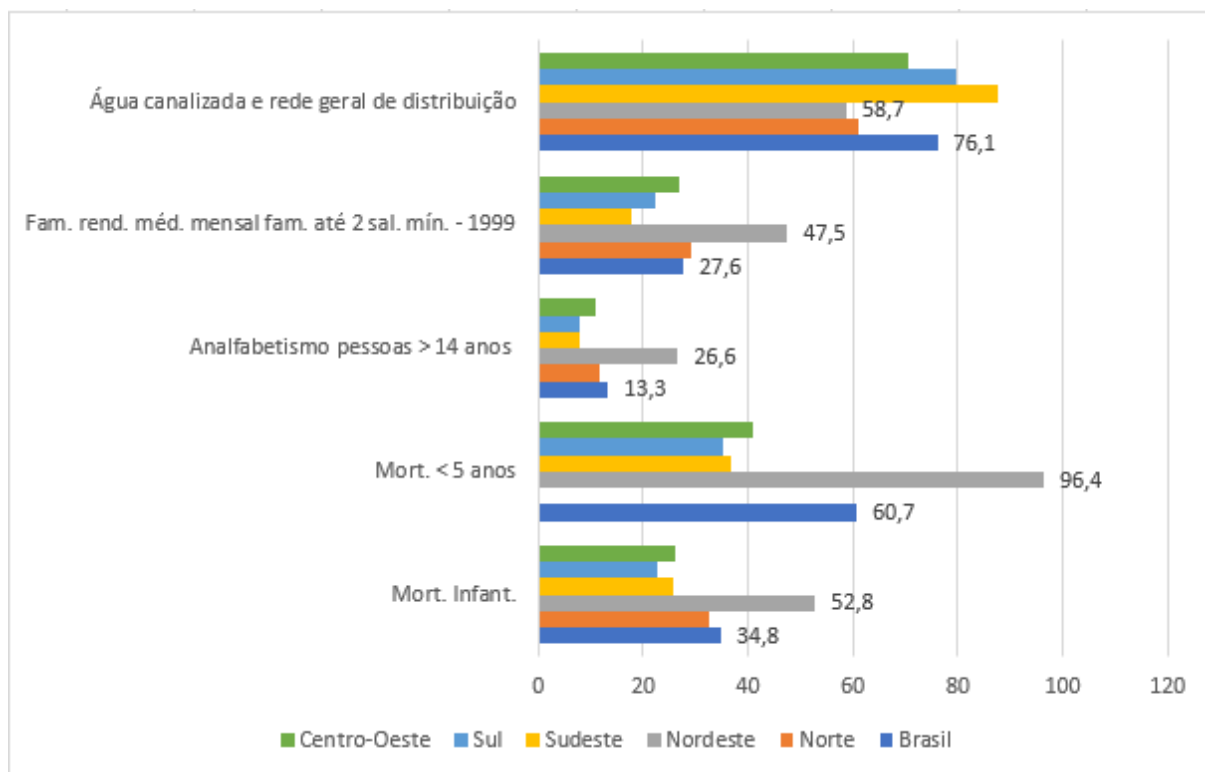
**2 – O percentual de famílias com renda familiar mensal até 2 salários-mínimos.** Aqui o Nordeste lidera o ranking, com 47,5% de suas famílias com uma renda muito reduzida, enquanto a média nacional era de apenas 27,6% há época da pesquisa.

**3 – Taxa de analfabetismo em pessoas com mais de 14 anos de idade.** Novamente tem-se a Região Nordeste liderando a lista negativamente, com mais de um quarto de sua população (26,6%) acima de 14 anos incapaz de ler e escrever. Neste quesito, temos o Sul e o Sudeste girando em torno de 5-7%, enquanto a média nacional registra 13,3% de analfabetos.

**4 – Taxa de mortalidade de menores de 5 anos por mil.** Neste indicador o Nordeste assinala 96,4, um índice mais que duas vezes pior que o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste e está bem acima da média nacional.

**5 – Taxa de mortalidade infantil por mil.** Neste ponto o comportamento não é diferente dos demais já apresentados, com o Nordeste guardando a pior posição dentre todas as regiões do país, inscrevendo uma taxa de 52,8 mortes por mil crianças nascidas.

**Gráfico 1.** Indicadores sociais por Região.



Fonte: IBGE, 2000.

Na média de anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais, o Nordeste marca meros 4,3 anos frente aos 6,5 anos no Sudeste e 6,2 anos no Sul. A média brasileira neste quesito é de 5,7 anos (IBGE, 2000). Tais indicadores demonstram a desigualdade regional presente no Brasil, e o grande abismo social existente entre as regiões do país, com o Nordeste representando o lado mais sofrido desta realidade, a qual o Consórcio Nordeste afirma buscar mudar por meio de suas ações e iniciativas.

Em sua primeira Assembleia Ordinária, ocorrida em Brasília, no mês de junho de 2019, os governadores da região aprovaram o estatuto do Consórcio e elegeram o Governador Rui Costa, da Bahia, como seu presidente (CNE, 2019c). Na mesma ocasião foram oficializadas as duas sedes da instituição, uma em Brasília e outra em Salvador. Leis estaduais aprovaram o protocolo de intenções e autorizaram a participação de cada estado no CNE. A partir de sua

criação, o CNE vem realizando ações em frentes diversificadas com o intuito de fortalecer a Região Nordeste e promover seu desenvolvimento.

Março de 2019 marcou o lançamento do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, iniciativa patrocinada pelos nove governadores desta região brasileira, o CNE é apresentado como "instrumento político e jurídico" com objetivo de integrar os governos da região (CNE, 2019b). O acontecimento se reveste de importância para a realidade nacional e gera impactos e consequências de ordem política, econômica e social que precisam ser identificados e analisados, haja vista a relevância do Nordeste no contexto nacional – aproximadamente  $\frac{1}{4}$  da população nacional, 14% do PIB nacional e 1,55 milhão de Km<sup>2</sup><sup>5</sup> – e seu lugar no imaginário nacional, com seu papel vital na história, na cultura e na identidade do país (DE CASTRO, 2001).

No aspecto político, o CNE chama a atenção por exercer, sobretudo por força do contexto atual, um contraponto ao posicionamento político do Governo Federal considerando-se o espectro partidário-ideológico majoritariamente progressista dos governadores que representam os estados consorciados<sup>6</sup>. Leve-se em conta, inclusive, seu papel paradiplomático.

O Consórcio, como novo ator político, tem um papel que se materializa tanto pelos posicionamentos públicos, por meio de notas, cartas, documentos, declarações e entrevistas dadas pelos seus representantes e governadores integrantes, quanto pelas reações e declarações dadas pelo presidente da república e seus aliados em oposição ao consórcio, aos governadores da Região Nordeste e às posições por eles defendidas. Nesta lógica, o CNE surge como uma alternativa prática e natural de defesa para a região e para as grandes questões nacionais que afetam os nordestinos e os demais brasileiros direta ou indiretamente.

A faceta econômica é compreendida principalmente pelo potencial de atração de grande volume de recursos estrangeiros e nacionais para ajudar a enfrentar o histórico déficit de investimentos na região (BACELAR, 2014), existente apesar das condições potencialmente favoráveis ao consumo, à produção e aos negócios. Um destaque para o caráter autônomo da iniciativa, que procura usar a sinergia dos consorciados como diferencial para promover o desenvolvimento, seja de forma direta, seja atuando no nível nacional por mudanças na

---

<sup>5</sup> **Área Territorial Brasileira.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 10/03/2022.

<sup>6</sup> **Governadores do Nordeste criam bloco e consolidam polo à esquerda.** Folha de Pernambuco. 2019. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/brasil/governado/res-do-Nordeste-criam-bloco-e-consolidam-polo-a-esquerda/112495> Acesso em: 20/04/2022.

legislação que beneficiem e tirem do atraso a região e a igualem às regiões mais desenvolvidas do país.

Já o impacto social do consórcio ancora-se principalmente, mas não apenas, na troca de experiências de gestão e de políticas públicas e nas ações e programas estabelecidos e realizados em conjunto, com estados passando a aplicar práticas e programas aprendidos ou aperfeiçoados por meio da troca com seus vizinhos, atuando conjuntamente no fomento, planejamento, construção e implementação de novas políticas públicas a serem materializadas em toda a região<sup>7</sup>.

## 2.1 DA FORMAÇÃO DO REGIONALISMO NORDESTINO

O regionalismo no Nordeste brasileiro tem raízes históricas profundas. Desde o período colonial, a região foi vista pelo poder central como uma fonte de riqueza, mas também como uma área que precisava ser controlada e explorada. O resultado foi uma formação histórico-econômica que levou a região e grande parte de sua população à pobreza e à miséria (FURTADO, 1964). A cada seca prolongada, a cada resposta violenta às revoltas e reivindicações, a cada morte pela fome, o sentimento de injustiça e de humilhação foram a tônica das relações entre a região e o poder central.

Esse contexto histórico, econômico e social forjou o regionalismo nordestino. A necessidade de união das elites políticas e econômicas locais foi uma consequência direta dessa situação. Essa união procuraria garantir recursos, importância e voz política a elas no cenário nacional num momento em que a região sofria dois séculos de declínio e perda de força e prestígio. Os diversos planos nacionais de desenvolvimento voltados direta ou indiretamente para o Nordeste, foram, de maneira geral, decepcionantes e incapazes de mudar a sorte da região com uma realidade de desenvolvimento sustentado.

Baggio (2006) destaca que a região Nordeste apresentou o fenômeno do regionalismo nordestino no decorrer da história político-administrativa brasileira. Com o seu surgimento no séc. XX, a diferenciação regional começou a sentir-se no ordenamento jurídico brasileiro já

---

<sup>7</sup> **Consorcio Nordeste é um marco para gestão pública diz Rui Costa.** A Tarde. 2020. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/politica/noticias/2140189-consorcio-Nordeste-e-um-marco-para-gestao-pulica-diz-rui-costa>. Acesso em: 21/04/2022.

durante o Império, não só por fatores climáticos, mas também econômicos, aliados às revoltas federalistas ocorridas em Pernambuco.

### *2.1.1 Do conceito de “Nordeste”*

No final da década de 1910, o presidente Epitácio Pessoa, o único político dos estados do Norte a assumir a liderança do país na Primeira República, lançou uma série de projetos para combater a seca na região. Foi somente no decreto oficial que autorizou a construção dessas obras, assinado no natal de 1919, que o termo “Nordeste” foi mencionado pela primeira vez em um documento oficial. A popularidade nacional dessas obras, bem como os inúmeros escândalos de corrupção e desvio de recursos associados a elas, foram responsáveis por difundir o conceito de Nordeste (ALBUQUERQUE JR., 2020b). Como observado por Freyre, o termo já estava intimamente ligado à questão das secas e ao sertão, a área semiárida da região.

Apesar de todos os esforços culturais e políticos realizados por Gilberto Freyre a partir de 1923, a construção imaginária do Nordeste em torno da antiga sociedade colonial e escravista dos engenhos banguês, das casas-grandes e das senzalas, não conseguiu se estabelecer como a narrativa predominante na definição e caracterização dessa região, como ilustrado por Albuquerque Jr. (2020b):

Quando essa divisão regional foi oficializada, pela primeira divisão regional do País, feita pelo Conselho Nacional de Geografia (atual IBGE), em 1941, não será o Nordeste das árvores gordas, das sombras profundas, dos bois pachorrentos, de gente vagarosa e arredondada quase em sanchos-panças pelo mel de engenho, pela aguardente, pela garapa de cana, pelos vermes, pela erisipela, pelo ócio, tal como Freyre define a região, cuja certidão de nascimento seria o seu livro, publicado em 1937, *Nordeste*, que prevalecerá. Nesse livro, logo na abertura, ele já se queixa que o Nordeste que vai se tornando dominante no imaginário nacional, não era aquele onde nunca deixa de haver uma mancha d’água, um avanço de mar, um rio, um riacho, o esverdeado de uma lagoa, onde a água faz a terra mais mole, um Nordeste oleoso onde noite de lua parece escorrer um óleo gordo das coisas e das pessoas.

Ao publicar o livro de um jurista cearense intitulando-o “O outro Nordeste”, Freyre acabou por transformá-lo em uma espécie de continuação informal de seu próprio livro “Nordeste”. Com isso, ele reconheceu implicitamente a existência de uma outra versão e visão

do Nordeste, moldada pela recorrência das secas e suas consequências trágicas, e a centralidade que esse tema adquiriu para as elites nordestinas na disputa por verbas, obras, cargos, instituições e benesses.

A palavra Nordeste estaria irremediavelmente desfigurada pela sua associação com as obras contra as secas, que ficaram conhecidas como obras do Nordeste e quase não lembraria senão esse fenômeno. Assim, nas palavras de Albuquerque Jr. (2020b), a partir daquele momento: “O Nordeste estaria associado aos sertões de paisagens duras doendo nos olhos, da areia seca rangendo debaixo dos pés, dos mandacarus, dos bois e cavalos angulosos; um Nordeste onde as figuras de homens e bichos se alongavam quase como as figuras desenhadas pelo pintor *El Greco*.”.

### *2.1.2 Das revoltas nordestinas nos sécs. XVII a XIX*

O Nordeste vivenciou e foi palco do maior número de revoltas contra o poder central ao longo dos sécs. XVII e XIX, por razões variadas em seus detalhes, mas que sempre envolveram de alguma forma exploração, injustiça, marginalização ou indiferença para com a região, como motivação, e muita violência nas respostas do governo central, de Portugal ou do Império brasileiro.

Assim, as lutas e revoltas estouraram ao longo de dois séculos por toda a região, seja no Maranhão, em 1684 – quando os irmãos Manuel e Tomás deram o nome de Revolta dos Beckman, duramente reprimida, ao liderar um levante contra o monopólio comercial na região estabelecido pela coroa portuguesa (CAETANO, 2007) –, seja em Pernambuco, em 1710, quando na guerra dos Mascates, marcada por batalhas sangrentas e estratégias militares elaboradas, os nobres contaram com o apoio das tropas portuguesas para reprimir a revolta dos comerciantes portugueses contra o monopólio comercial da elite rural apoiada pelo governo central (DE MELLO, 2003). Ou ainda na Revolução Pernambucana de 1817 e, sete anos depois, em 1824, na Confederação do Equador, movimentos complexos e organizados, envolvendo a criação de uma república com outras províncias, a partir da independência da região do domínio português. Os movimentos tiveram um forte caráter liberal, defendendo a abolição da escravidão, a liberdade de imprensa, a criação de uma constituição e a implementação de políticas sociais mais justas. Ambas as revoluções foram duramente reprimidas pelas forças portuguesas, resultando na morte de muitos líderes e na prisão de outros (DE FRANÇA, 2015).

Corpos dos líderes revoltosos foram expostos em Recife por dias. De forma inédita e nunca mais repetida, o governo central puniu a região revoltosa com importantes perdas de território. Alagoas e o que hoje se conhece como o oeste baiano foram retirados de Pernambuco como parte das punições por sua ousadia, o primeiro após a derrota da Revolução de 1817 e o segundo após a Confederação do Equador.

O ano de 1837 testemunhou a Sabinada, na Bahia, onde os liderados por Francisco Sabino buscavam a independência da província da Bahia e chegaram a tomar Salvador por alguns meses, antes que as forças imperiais recuperassem a cidade em favor do governo central. Mortes e prisões perpétuas foram as punições para as lideranças envolvidas (LEITE, 2006). A mesma Bahia vivenciou a Revolta de Canudos, em 1896, liderada por Antônio Conselheiro, que pregava um retorno à vida simples e religiosa do sertão nordestino. A revolta foi violentamente reprimida pelas forças militares, com a morte de milhares de sertanejos (CUNHA, 2020).

Cerca de vinte anos antes, ocorreu a Revolta do Quebra-Quilos (1874), em Pernambuco e Alagoas, motivada pela criação de uma lei que instituía a cobrança de impostos pelo peso das mercadorias vendidas. A revolta foi liderada por trabalhadores rurais e urbanos, que se organizaram em torno do lema "Morrer, se preciso for, mas não pagar o imposto". A revolta foi violentamente reprimida pelas forças governamentais (SOUTO MAIOR, 1978).

Conquanto tenham fracassado em seus propósitos, as revoltas deixaram um legado de luta por direitos e justiça social, além de terem contribuído para a consolidação da ideia de um governo republicano e federalista no Brasil.

### *2.1.3 Das frustrações com os planos de desenvolvimento*

As elites dessa área do país, desde o final do século XIX, chegaram à conclusão que, diante do declínio econômico e político, da sua perda de centralidade no país, a única forma de se fazerem ouvir no contexto nacional era se apresentando de forma articulada. Com a ascensão econômica e política de São Paulo, com o deslocamento do eixo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro para o Centro-Sul, as chamadas elites do Norte viram que a única forma de continuarem tendo acesso a uma parte das finanças públicas era agindo em conjunto (ALBUQUERQUE JR, 2020a).

Já na Assembleia Constituinte de 1891, as bancadas do Norte atuaram conjuntamente para que as secas fossem incluídas no capítulo da Constituição que tratava das calamidades públicas, as quais ficariam sob a responsabilidade da União, garantindo assim que essa despesa não sobrasse para os estados nordestinos já depauperados. Em 1909, as bancadas do Norte, em troca do apoio à criação da política de valorização do café, conseguiram que fosse criada a Inspetoria de Obras Contra a Seca (IOCS), que deu a essas elites um lugar institucional de fala e a criação de uma agência de produção de conhecimentos técnicos e científicos, ajudando a embasar e legitimar as demandas dessas elites regionais. Segundo Albuquerque Jr. (2020a):

Para se oporem com maior sucesso as bancadas paulista e mineira no Congresso Nacional, em meados da década de dez, do século XX, os parlamentares dessa área se reuniram no chamado Bloco do Norte, que foi fundamental na reformulação do IOCS com a sua transformação em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), em 1919, instituição que foi responsável pela delimitação inicial e divulgação do recorte espacial Nordeste, feito a partir da área de realização de um programa de construção.

As elites políticas do Nordeste sempre se uniram quando se tratava de reivindicar investimentos do Estado, principalmente por meio do discurso sobre a seca. Nesses momentos políticos de transição, marcados pela incerteza política, as elites nordestinas mostraram habilidade em negociar com o governo federal enfraquecido, oferecendo apoio em troca da criação de instituições que atendessem às suas demandas. Entre essas instituições, destacam-se o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), criado em 1933, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS, em 1945) e o Banco do Nordeste (BNB), em 1952.

Sendo a região formada por estados frágeis do ponto de vista econômico, representando, ainda hoje, apenas 14,3% do PIB nacional, embora possua 20% do território nacional e abrigue uma população superior a 28% dos habitantes do país, desde cedo as elites desse espaço, muitas delas vindas de troncos familiares comuns formadas nas mesmas instituições de ensino e confluindo para os mesmos centros econômicos e de poder, se articularam numa atuação regional que foi proporcionada pelo surgimento da ideia de Nordeste e pelo partilhar de uma memória social e de um imaginário comum.

Numa realidade de perda de poder e prestígio, o conceito de Nordeste era, para sua elite política e econômica, algo útil, prático e que ainda trazia a vantagem de ser algo pessoal e familiar. Neste diapasão, para Albuquerque Jr. (2020a):

O Consórcio Nordeste vem, em grande medida, substituir o papel aglutinador de políticas regionais, de instância de planejamento, de instância de gestão, que fora pensado para a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), instituição que foi esvaziada e destruída nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, não por mera coincidência, os governos que encarnaram de forma mais desabrida a visão hegemônica (*sic*) e centralista paulista. Também não é mera coincidência que Celso Furtado, o economista paraibano, idealizador da SUDENE tenha sido eleito patrono do Consórcio, que agora confere, inclusive, uma comenda que leva o nome do primeiro Superintendente da SUDENE, visando condecorar aqueles que colaborarem com o que se chama de desenvolvimento sustentado (*sic*) da região.

A própria estrutura organizacional do Consórcio é semelhante à da Sudene: a Assembleia Geral, que é a instância máxima de decisão do Consórcio, é composta pelos nove governadores dos estados nordestinos, tal como era composto o Conselho Deliberativo da Sudene, que também era o órgão máximo na estrutura daquele órgão.

Para além das instituições criadas em favor do Nordeste até o final dos anos 1950 – sem que essas viessem a transformar verdadeiramente a região, quer por limitações de visão, quer por desvios de verbas e corrupção em geral, quer por boicote vindo de fora (do Sul) ou de dentro (elites locais) –, com a exceção da Sudene, sobretudo em seus primeiros anos, enquanto não completamente desarticulada e enfraquecida, listamos aqui uma série de planos nacionais que, direta ou indiretamente, de maneira correta ou ineficaz, buscavam trazer desenvolvimento ao Nordeste. A maioria deles não foram executados a ponto de serem efetivos no desenvolvimento sustentado da região:

- Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Embora não tenha sido especificamente voltado para a região Nordeste, o Plano de Metas teve um impacto significativo na economia do país como um todo, com destaque para a construção de rodovias e hidrelétricas que ajudaram a integrar a região Nordeste ao restante do país.
- Programa de Integração Nacional (PIN). Foi lançado em 1970, sob a ditadura militar, para integrar a região Nordeste ao restante do país por meio da construção de estradas, portos e hidrelétricas. O PIN também incentivou a criação de projetos de desenvolvimento regional, como o Polo de Desenvolvimento de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA).
- Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974). Tinha como meta promover o desenvolvimento econômico do país com ênfase na industrialização e infraestrutura.

Na região Nordeste, o plano financiou a construção de portos, ferrovias, rodovias, e a criação de polos petroquímicos e agroindustriais.

- II PND (1975-1979). Enfatizou a industrialização, a modernização da agricultura, o fortalecimento do setor de serviços e a construção de infraestrutura, sem destaque especial para o nordeste.
- III PND (1980-1985). O plano foi elaborado em um contexto de crise econômica e buscou uma maior autonomia do país em relação aos países desenvolvidos. Ele previa um aumento da participação do Estado na economia, a fim de estimular o crescimento e reduzir as desigualdades regionais. O Nordeste foi uma das regiões que receberam atenção especial no plano, que previa investimentos em infraestrutura, como estradas, portos e aeroportos, além de incentivos para a instalação de indústrias na região. Contudo, o III PND enfrentou dificuldades na sua implementação, principalmente devido à crise econômica que se agravou no final dos anos 1970.
- Projeto Nordeste (1986). O projeto teve como objetivo promover o desenvolvimento econômico da região Nordeste por meio da criação de zonas de processamento de exportação, incentivos fiscais para empresas e a promoção de novas tecnologias.
- Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDN) (1989-1991). O PDN teve como objetivo promover o desenvolvimento econômico da região Nordeste, por meio da criação de empregos, da modernização da agricultura e do estímulo à industrialização. O plano foi implementado pelo governo federal em parceria com os estados e municípios da região.

O caso da Sudene (1959), a qual foi criada pelo governo federal com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste merece um destaque. A Sudene financiou projetos de infraestrutura, indústria e agricultura, além de incentivar a formação de polos regionais de desenvolvimento.

#### 2.1.3.1 O sucesso da Sudene por algum tempo, e o Consórcio como herdeiro

Devido à situação de crise econômica no Nordeste, surgiu a necessidade de uma política de intervenção do Estado, impulsionada em grande parte pela Igreja Católica e pelos governos estaduais. Para atender a essa demanda, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) foi criado, sob a coordenação de Celso Furtado. Depois de realizar relatórios

e análises, ficou evidente a necessidade de intervenção do Estado, uma vez que a disparidade de renda entre as regiões era significativa.

O objetivo era incentivar a industrialização no Nordeste como forma de superar as dificuldades causadas pela antiga base agroexportadora nordestina. Como resultado, foi criada a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (GONCALVES; ARAUJO, 2015). Araújo (2005) destaca a importância da criação e atuação da Sudene no período de 1960 a 1990 como uma forma de retomada do crescimento econômico da região Nordeste.

No início dos anos 60, a recém-criada SUDENE concentrou esforços e recursos federais na realização de estudos e pesquisas sobre a dotação de recursos naturais do Nordeste, em particular de recursos minerais, e na ampliação da oferta de infraestrutura econômica, sobretudo transportes e energia elétrica. Esses investimentos tiveram um importante papel para o posterior dinamismo dos investimentos nas atividades privadas, tanto no setor industrial quanto no terciário. De 1960 a 1988, a economia nordestina superou a taxa de crescimento média do país em cerca de 10%; e entre 1965 e 1985, o PIB gerado no Nordeste cresceu (média de 6,3% ao ano) mais que o do Japão no mesmo período (5,5% ao ano), segundo estudo realizado por Maia Gomes (1991). Usando dados que comparam o desempenho da economia brasileira no seu total com o de sua parte localizada no Nordeste, verifica-se nítida melhoria nos indicadores de participação relativa dessa região na economia do país: entre 1960 e 1990, a participação no PIB aumentou de 13,2% para 17,1% (SUDENE, 1996, p.8,9).

Com a implementação da SUDENE, a região Nordeste passou a se destacar no contexto internacional, uma vez que o Brasil aumentou em mais de quatro vezes o valor anual de suas exportações, passando de US\$ 7,6 bilhões para US\$ 31,1 bilhões entre 1975 e 1990, de acordo com informações do BB/CACEX. Nesse mesmo período, as exportações de todas as regiões brasileiras cresceram significativamente, sendo que as exportações do Nordeste dobraram de valor.

Segundo dados apresentados pela SUDENE, nesse período, os estados do Piauí e de Sergipe aumentaram em cinco vezes suas vendas para o mercado internacional, enquanto os estados da Bahia e do Ceará as triplicaram. As exceções ficaram por conta dos estados de Alagoas e de Pernambuco, cujo valor exportado em 1990 foi menor do que o registrado em 1975 (SUDENE, 1996).

### 2.1.3.2 O Fórum de Governadores do Nordeste e o CNE

Apesar de não se tratar de mais um plano federal frustrado de desenvolvimento voltado para a região Nordeste, registramos o Fórum de Governadores do Nordeste (FGN) como um produto do regionalismo nordestino e de tudo o que ele representa. Se o desenvolvimento brasileiro fosse distribuído equanimemente entre suas regiões, ou se os recursos federais fossem repassados aos estados e municípios de forma razoável e justa, se não existisse um passivo de pobreza e miséria monumental a ser vencido, possivelmente o Fórum não existiria, pela ausência de razões ou pressões que provocassem sua criação.

Dito isto, o FGN nasceu no início do século XXI, concomitantemente com os governos do PT na presidência. Trata-se de um encontro anual dos governadores do região Nordeste criado para discutir ações de desenvolvimento para cada estado da região, tendo como uma das ações essenciais à promoção do desenvolvimento integrado do Nordeste Brasileiro com o apoio do Governo Federal.

O conciliábulo existe para discutir e buscar soluções conjuntas para os principais desafios enfrentados pela região nordestina. Um dos objetivos do fórum é aprimorar a gestão pública, promover o desenvolvimento regional e defender os interesses do Nordeste junto ao governo federal. Desde a sua criação, o fórum tem sido um importante espaço de diálogo e articulação política entre os governadores nordestinos. Segundo o governador da Bahia, Rui Costa, nele foi gerado e gestado o CNE: “Embora tenha sido criado em 2019, (...), o Consórcio vinha sendo gestado há quase 20 anos, no âmbito do Fórum de Governadores do Nordeste, mas há três anos resolvemos, todos os nove governadores nordestinos, dar institucionalidade e organicidade a esse ambiente de planejamento coletivo e compartilhado.” (CNE, 2022b). Ainda sobre o elo entre o Fórum e o CNE, o Secretário Executivo do Consórcio Nordeste falou um pouco sobre como funciona a instituição e como foi criada:

O Consórcio Nordeste, apesar de ser uma instituição com menos de três anos de existência, tem um caminho trilhado bastante intenso. Ele não surgiu da noite para o dia, é uma união de nove estados da região, criada a partir de uma evolução de um fórum de governadores, para integrar os estados da região e para fomentar políticas públicas”, explicou Carlos Eduardo Gabas (ABDE, 2019).

No próprio texto que justifica a criação do consórcio, fala-se na necessidade da articulação jurídica, política e econômica dos nove estados que compõem a região, para enfrentar preconceitos e discriminações no que tange ao aporte de recursos, a construção de obras, as previsões orçamentárias (ALBUQUERQUE, 2020a).

Com sedes em Brasília e Salvador, fica claro que o Consórcio Nordeste além de um instrumento de planejamento, gestão e construção de políticas públicas regionais, é uma entidade com claras conotações políticas. É a presença da região em Brasília, em face do governo federal, do Congresso Nacional, de forma unida e coesa, dando maior peso as reivindicações e demandas aí apresentadas.

Mas uma vez o regionalismo nordestino mostra o seu poder na aglutinação das elites políticas dessa área do país, atuação em conjunto que faz com que o Nordeste continue sendo muito relevante politicamente no país, mesmo naqueles momentos em que economicamente ficou muito para trás (ALBUQUERQUE, 2020a).

## 2.2 A CAMINHADA JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS ATÉ O CNE

Ao longo da história, as Constituições Federais permitiram que os entes federados se associassem de forma voluntária. Esse modelo facultativo pode ser observado na Constituição de 1891, que permitia que os Estados celebrassem acordos e convenções sem cunho político entre si (BRASIL, 1891). Já a Carta de 1934 estabelecia que a União poderia, em casos especiais, celebrar acordos com os Estados para a execução de serviços exclusivos daquele. Poucos anos depois, na Constituição de 1937, promulgada após o golpe que instaurou o Estado Novo, foi introduzido um esboço do que viria a ser o Consórcio Público. O artigo 29 permitia que municípios da mesma região se agrupassem para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, com a limitação da personalidade jurídica e a regulamentação dos Estados sobre as condições de constituição e administração desses grupos (BRASIL, 1934, 1937). Mais tarde, novamente sob um regime autoritário, a Constituição de 1967<sup>8</sup> abriu várias possibilidades para a celebração de convênios, tanto entre a União, Estados e Municípios, quanto entre entidades de mesma hierarquia. Um capítulo destacava a autonomia dos

---

<sup>8</sup> Apesar de as Constituições de 1946 e 1967/69 não mencionarem o termo “consórcio”, elas continham preceitos que indicavam a adoção do federalismo cooperativo (NEGRINI, 2009, p. 65).

municípios e permitia que estes celebrassem convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, desde que aprovados pelas respectivas Câmaras Municipais.

Na Constituição atual, a ideia de consórcio público não foi mencionada inicialmente. Foi somente com a Emenda Constitucional (EC) nº. 19/98, durante a reforma administrativa do Estado, que o artigo 241 mencionou a possibilidade de entes federados formalizarem consórcios públicos e convênios de cooperação, desde que regulamentados por lei específica (LEITE, 2021). Isso autorizou a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais para a continuidade dos serviços transferidos. A Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, regulamentou isso a nível federal.

A regulamentação do consórcio público no ordenamento jurídico constitucional trouxe consigo o princípio da cooperação interfederativa, também conhecido como princípio do federalismo cooperativo. A definição desse princípio, ao interpretar o dispositivo regulamentador, é uma postura finalística que estabelece regras procedimentais de como os entes subnacionais irão prestar serviços quando formalizarem a associação. O objetivo do artigo 241 da Constituição Federal é disciplinar as formas possíveis de gestão de serviços públicos, o que anteriormente carecia de normatividade em nosso ordenamento (OLIVEIRA SILVA, 2018).

Carvalho Filho (2017, p.172) faz considerações a respeito da função dos consórcios antes da regulamentação estabelecida pela EC nº. 19/98, que modificou o artigo 241 da Constituição Federal:

Como registramos anteriormente, os consórcios, tradicionalmente, nada mais eram do que convênios, instrumento em que pessoas públicas ou privadas ajustam direitos e obrigações com o objetivo de alcançar metas de interesse recíproco. Em outras palavras, sempre foram negócios jurídicos pelos quais se pode expressar a vontade de cooperação mútua dos pactuantes. A diferença apontada entre ambos, como vimos, era despida de fundamentação normativa. A disciplina da Lei nº 11.107/2005, entretanto, demonstra que os Consórcios Públicos passaram a espelhar nova modalidade de negócio jurídico de direito público, com espectro mais amplo do que os convênios administrativos, muito embora se possa considerá-los como espécie destes. (...).

Após a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos e sua subsequente regulamentação pelo Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, outras normas complementares foram

elaboradas pelo Executivo Federal com o objetivo de proporcionar maior transparência fiscal a esse modelo federativo de relacionamento subnacional.

### 2.3 ALINHAMENTO IDEOLÓGICO ENTRE OS GOVERNADORES DA REGIÃO

Se tomarmos os partidos políticos que governavam o Nordeste nos anos 1990 e compararmos com as siglas que foram alçadas ao poder nos primeiros vinte anos do séc., XXI, temos uma completa inversão no espectro político-ideológico. Para se chegar a tal conclusão foram levantados os resultados eleitorais para governador de todos os estados da região, com o nome dos vencedores e o partido pelo qual foram eleitos.

Em seguida, aplicou-se a classificação ideológica “esquerda-direita” de Bobbio (2015) à base de dados construída, traduzindo cada governo num equivalente do espectro ideológico do jurista e cientista político italiano<sup>9</sup>. De posse destas informações, construímos o Gráfico 2, apresentado em seguida, onde pode-se observar com clareza o ano de 2002 como marco da inversão dos polos ideológicos no comando da maioria dos estados nordestinos.

Esta inflexão deve-se pouco ao histórico de desigualdade social e pobreza do Nordeste, visto que esta realidade usualmente era instrumentalizada pelas elites econômicas locais, que além de dominar o discurso, pelo controle dos principais meios de comunicação (concessões públicas de rádio e tv), dos jornais etc., também faziam largo uso do clientelismo político e do assistencialismo, facilitados pela fome, a penúria e a falta de oportunidades. Tais fatos são fartamente conhecidos na historiografia nacional.

Importante frisar que a instrumentalização política da pobreza pelas elites políticas e econômicas locais não cessou até hoje, sobrevivendo sob novas formas, algumas mais sutis, mais discretas, outras nem tanto, tendo sofrido alguma fragilização pela mínima autonomia financeira produzida por alguns programas federais nos tempos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff.

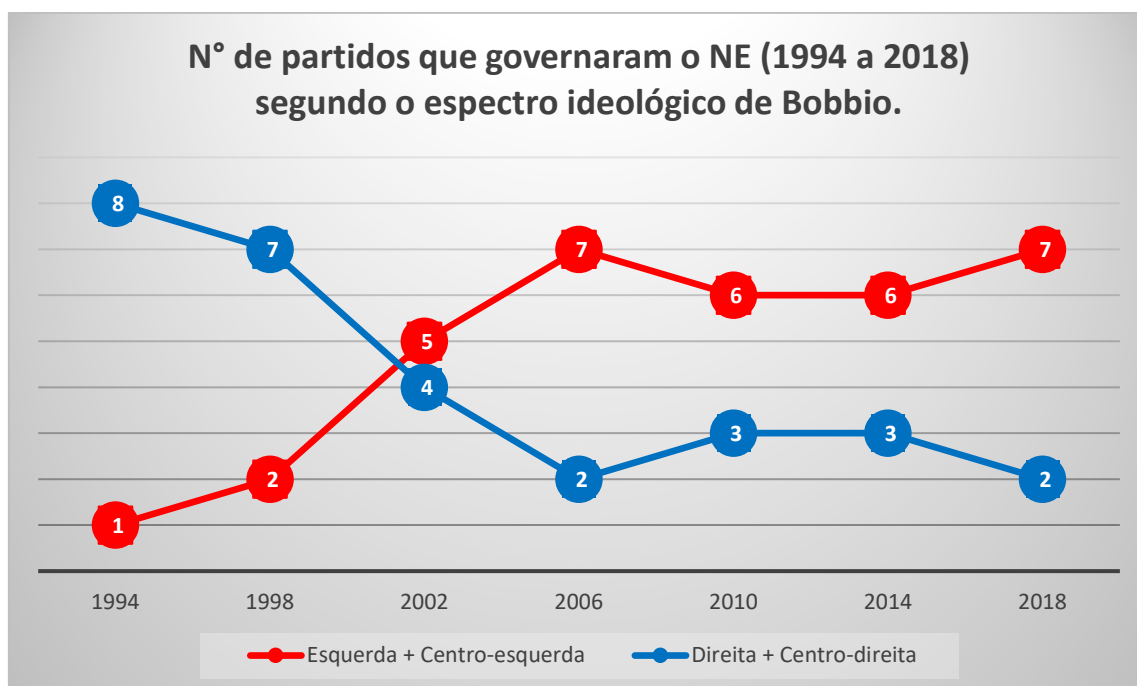
A atuação direta e indireta dos governos Lula e Dilma em relação ao Nordeste, desponta como um importante fator a contribuir para a predominância dos partidos de esquerda nos governos da região, como sugere a comparação dos Gráficos 2 e 3. Durante os governos do PT,

---

<sup>9</sup> A tabela com o enquadramento dos resultados eleitorais na classificação ideológica de Bobbio (2015) encontra-se no Apêndice A deste trabalho.

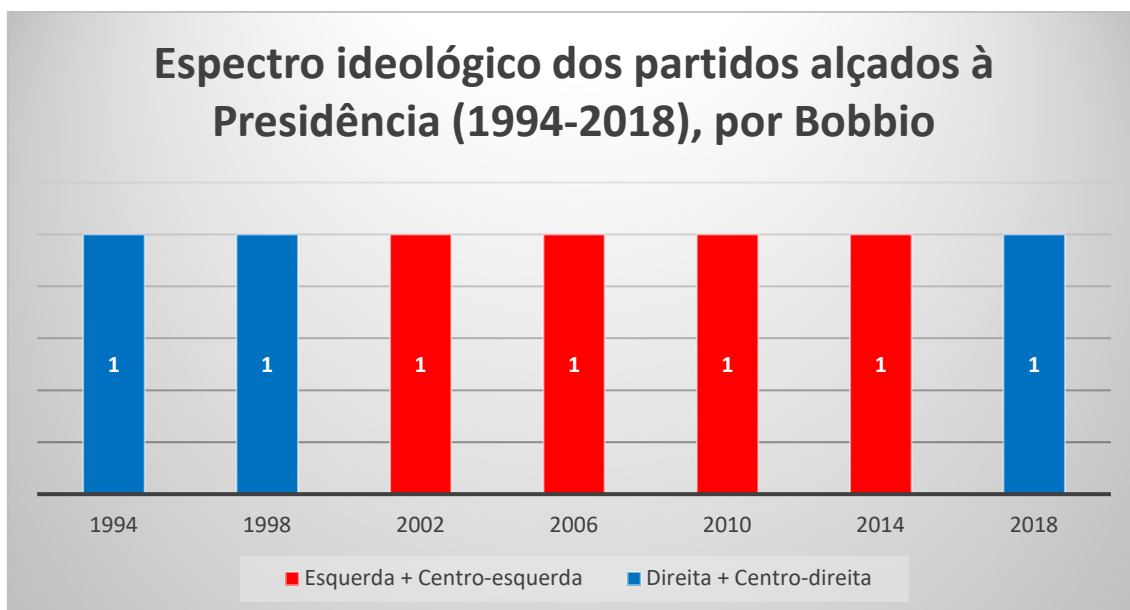
houve uma série de políticas e programas, os quais, ainda que muitas vezes transversais e não regionais, terminaram por beneficiar diretamente os nordestinos, como o Programa Bolsa Família, o Programa Minha Casa Minha Vida, o aumento sistemático do salário-mínimo acima da inflação, o Programa Luz pra Todos e o Mais Médicos, a criação de novas universidades e institutos federais, dentre outros.

**Gráfico 2.** N° de partidos que governaram o NE (1994 a 2018) segundo o espectro ideológico de Bobbio.



Fonte: TSE e Bobbio (1995).

**Gráfico 3.** Espectro ideológico dos partidos alçados à Presidência (1994-2018), Bobbio (2015).



Fonte: TSE e Bobbio (1995).

Tais políticas e programas contribuíram para a redução da pobreza e da desigualdade social no Nordeste e ajudaram a melhorar a qualidade de vida da população da região. Além disso, o investimento em infraestrutura e o estímulo ao crescimento econômico também foram fatores importantes na criação de novos empregos e na atração de novos investimentos para o Nordeste.

Esta atuação favorável do governo federal, aliada à identificação da população nordestina com os valores e ideais dos partidos de esquerda, pode ter sido um dos principais fatores que levaram à dominância dos partidos de esquerda na região. O alinhamento político-ideológico dos governadores nordestinos facilitou a união de forças para lidar com a tempestade política que se aproximava, com a provável eleição da extrema-direita, e seu *timing* foi determinante para o surgimento do Consórcio logo após o início da gestão Bolsonaro.

Vale salientar que o espectro ideológico do alinhamento entre os governadores do Nordeste, à esquerda, foi o que determinou a criação do Consórcio, uma vez que é especificamente este espectro que é mais afeito ao coletivismo, à cooperação, às preocupações sociais, a um desenvolvimento sustentável e ao uso do Estado como peça-chave na promoção de tais valores.

Fosse o alinhamento político à direita, não haveria aspiração coletiva que levasse a uma união de estados, o governo bolsonarista não seria percebido como ameaça, ainda que, na prática, não deixasse de sê-lo, para o povo pobre da região. As práticas individualistas, pró-mercado e antissociais continuariam, e cada estado seguiria seu caminho buscando migalhas e favores da União.

Com o CNE já em pleno funcionamento e se tornando atrativo para todos os estados consorciados, independente de matiz ideológico - graças às possibilidades de investimentos, de economias com compras públicas, de ganhos com troca de ideias e práticas na gestão, bem como nas políticas públicas - o alinhamento à esquerda em algum grau continuará sempre importante, mas não mais imprescindível como foi no momento da formação da autarquia.

## 2.4 O FATOR BOLSONARO

O desprezo, a indiferença e falta de ênfase e real empenho e determinação para tirar a região do atraso e da pobreza, embora sempre existentes, apenas eram perceptíveis a olhares mais atentos, que conseguiam enxergar para além da cortina de fumaça cotidianamente produzida pela mídia. Ou seja, de forma direta, a chaga da desigualdade regional e da falta de desenvolvimento no Nordeste não mudou muito ao longo do século XX.

Tomemos o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) como exemplo, e sua política de privatizações, desregulamentações e concentração de renda. Os três pontos atingem fortemente o Nordeste como elo mais fraco da corrente, pois, devidos aos efeitos econômicos polarizadores, o fluxo da concentração de riqueza vai em direção àquele que já tem mais e parte de quem já tem menos. Além disso, não havia, sob FHC, um discurso explícito anti-Nordeste ou de preconceito claro à região.

Contudo, há que se atentar aos detalhes, à forma, às ênfases ou à falta delas, aos silêncios e aos atos falhos. O preconceito com a região Nordeste existe em todo o Sudeste e Sul do país. Foi construído desde o início do século XX, como demonstrado na seção "O conceito de Nordeste". É algo vivido na pele por grande parcela dos nordestinos que visitam essas regiões do país, independentemente até mesmo de classe social, já que o estereótipo não permite nuances, ainda mais quando usado para rebaixar os outros construindo assim uma pretensa aura de superioridade em quem exerce o julgamento.

Tudo isso muda com o advento de Bolsonaro à presidência. A partir daí, o tratamento preconceituoso e de segunda linha dado historicamente pelo governo federal à região passa a ser publicizado, brandido sem peias ou constrangimentos e posto em prática nas ações do poder executivo federal, indo de encontro à unidade da federação pregada na Constituição Federal de 1988.

Foram vários ataques à região, ao povo nordestino e aos seus governadores ao longo da campanha eleitoral, mas principalmente após sua eleição, quando chamou os governadores nordestinos de "Paraíba", ou ao dizer que eles agiam para dividir o país ao se posicionar contra os atos e palavras negacionistas do presidente durante a pandemia. Uma vez tendo alcançado o poder executivo, Bolsonaro passou a tomar medidas práticas em prejuízo do Nordeste, que além de ser alvo do seu desprezo e preconceito, tinha agravado a situação com uma votação expressiva contra ele e agora teria no CNE um opositor e um agente de denúncias tanto com palavras como com ações em prol do Nordeste, do Brasil, enquanto nação regida por um Estado Democrático de Direito, ao menos no papel.

Cortes do bolsa família de dezenas de milhares de nordestinos, de forma desproporcional às outras regiões do país, demora e inação do governo federal no desastre do derramamento de óleo no litoral nordestino; no contexto da pandemia, acusações de que os governadores nordestinos agiam para dividir o país, condicionamento de ações no Nordeste ao afago dos governadores da região, acusações de que os governadores nordestinos seriam ladrões, pedido de uma Comissão Parlamentar de Inquéritos (CPI) para investigar o CNE, demonstrações de desprezo à população nordestina; estas são um rápido e incompleto panorama da calamidade que o governo Bolsonaro representou para a região Nordeste.

A este descalabro presente na política e nas declarações (OYAMA, 2019), ocorridos antes, durante e depois do surgimento do Consórcio, o CNE respondeu com ação e posicionamento tempestivo: contestando órgãos federais que estavam boicotando a compra de vacinas para a Covid-19<sup>10</sup>, criando uma rede própria de apoio para lidar com o vazamento de óleo que afetou gravemente as praias do nordeste, buscando minimizar as consequências do crime ambiental<sup>11</sup>; repudiando discursos de Bolsonaro<sup>12</sup>, denunciando Bolsonaro por

---

<sup>10</sup> Consórcio Nordeste contesta gerentes da Anvisa e defende aprovar Sputnik. (2021, abril 26). UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/04/26/consorcio-nordeste-contesta-gerentes-da-anvisa-e-defende-aprovar-sputnik.htm> Acesso em: 14.jun.22

<sup>11</sup> Consórcio Nordeste cria rede de apoio e estados devem enviar especialistas para analisar lixo em praias do RN e PB. (2021, abril 27). G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2021/04/27/consorcio-nordeste-cria-rede-de-apoio-e-estados-devem-enviar-especialistas-para-analisar-lixo-em-praias-do-rn-e-pb.ghtml> Acesso em: 14.jun.22

<sup>12</sup> Presidente do Consórcio Nordeste repudia discurso de Bolsonaro: "Que presidente vai à ONU fazer críticas ao próprio país?" (2019, setembro 24). WScom. Disponível em: <https://wscom.com.br/presidente-do-consorcio-nordeste-repudia-discurso-de-bolsonaro-que-presidente-vai-a-onu-fazer-criticas-ao-proprio-pais/> Acesso em: 14.jun.22

racismo<sup>13</sup>, combatendo no STF o corte realizado no Bolsa Família<sup>14</sup>. Do impeachment de Dilma até Bolsonaro, a nação foi rapidamente se transformando numa construtora de ruínas (BRUM, 2019), onde o Nordeste costuma encontrar-se usualmente na sua parte mais inferior. A ameaça e a agressão de Bolsonaro ao Nordeste despertaram o regionalismo, e com ele, a coesão e o sentimento de luta nos nordestinos, encarnados na criação e na atuação tenaz do CNE frente aos desafios.

## 2.5 APLICAÇÃO DO MAPEAMENTO DE PROCESSOS (*PROCESS TRACING*)

O objetivo deste capítulo é responder à seguinte pergunta: “O que contribuiu para o surgimento do Consórcio Nordeste?”. A partir daí, com base nas pesquisas realizadas dentro da temática CNE, algumas hipóteses foram formuladas e, a partir delas, identificados os mecanismos associados. Em seguida, tais hipóteses e mecanismos foram testados empiricamente por meio de pesquisas bibliográficas, documentais, declarações de envolvidos e especialistas, bem como em artigos e reportagens presentes na mídia, buscando a verdade com fatos (MAHONEY, 2012). Ao final, algumas conclusões da aplicação do método. Um quadro esquemático com o resumo das conclusões após a aplicação do método está exposto na Figura 1, abaixo.

Seriam hipóteses deste processo:

a. A existência e a força do Regionalismo latente na região Nordeste gerou uma consciência de defesa e resistência frente às más condições econômico-sociais e, sobretudo, frente às ameaças de Bolsonaro encarnadas na criação do Consórcio Nordeste, o instrumento de defesa que encarnou essa preocupação coletiva.

b. A criação da Lei dos Consórcios Públicos e seu Decreto regulamentador permitiram a formação de uma autarquia interfederativa e multifinalitária, tornando possível, deste modo, a criação de uma instituição que respondesse adequadamente aos desafios que se apresentavam naquele momento.

---

<sup>13</sup> Governador do Maranhão avalia denunciar Bolsonaro à PGR por racismo. (2019, novembro 8). Diário do Nordeste. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/governador-do-maranhao-avalia-denunciar-bolsonaro-a-pgr-por-racismo-1.2125842> Acesso em: 14.jun.22

<sup>14</sup> STF manda governo Bolsonaro suspender cortes do Bolsa Família no Nordeste. (2019, setembro 3). Veja. Recuperado em 20 abril, 2023, de <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/stf-manda-governo-bolsonaro-suspender-cortes-do-bolsa-familia-no-nordeste>. Acesso em: 14.jun.22

c. O alinhamento político à esquerda dos governadores da região Nordeste, sustentado ao longo dos anos recentes, foi condição necessária à criação do Consórcio Nordeste como uma iniciativa política comum.

d. A eleição de Jair Bolsonaro e suas políticas discriminatórias contra o Nordeste e sua população, catalisaram e aceleraram a criação do Consórcio Nordeste como uma resposta às ameaças e medidas concretas contra a região.

Seguindo o método, passou-se a identificar os mecanismos que levaram ao surgimento do Consórcio, para cada uma das hipóteses levantadas.

a. Mecanismo: A demanda por melhoria das condições, por defesa e resistência vis-à-vis Bolsonaro foi efetivamente atendida pelo Consórcio Nordeste, dentro de suas possibilidades, sendo a defesa da população durante a pandemia, um relevante exemplo.

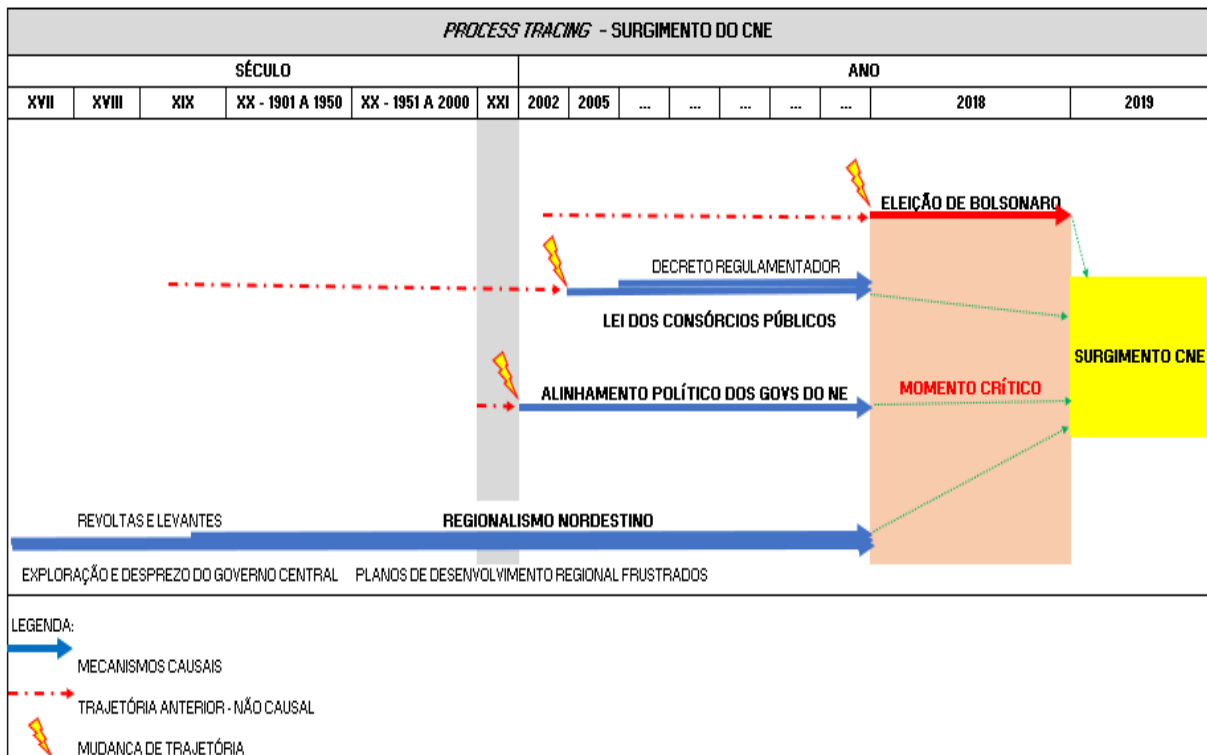
b. Mecanismo: A Lei dos Consórcios Públicos e seu Decreto regulamentador permitiram a formação de uma autarquia interfederativa e multifinalitária que possibilitou a criação do Consórcio Nordeste.

c. Mecanismo: O alinhamento político dos governadores à esquerda permitiu uma convergência política com visão ideológica que resultou na criação do Consórcio Nordeste como uma iniciativa comum.

d. Mecanismo: A eleição de Bolsonaro e suas políticas discriminatórias contra o Nordeste e sua população, provocaram a formação de uma resposta política coordenada entre os estados nordestinos, que se materializou na criação do Consórcio Nordeste.

Teste Empírico: O teste das hipóteses e dos mecanismos identificados, está apresentado naturalmente ao longo das seções 2.1 a 2.4, onde se expõe o material produzido pela pesquisa, com coleta de evidências empíricas relevantes. Isso inclui análise de documentos oficiais, entrevistas com atores-chave envolvidos na criação do Consórcio Nordeste e a análise de eventos e processos que ocorreram durante esse período ou mesmo bem antes dele.

**Figura 1.** *Process tracing*: surgimento do CNE.



Fonte: Próprio autor, 2022.

### 2.5.1 Conclusões da aplicação do método

Com base nas evidências empíricas coletadas e apresentadas nas sessões 2.1 a 2.4, é possível avaliar que as hipóteses causais e mecanismos identificados são apoiados e confirmados pelos fatos. Ademais, podemos agora ter uma compreensão mais precisa e perceber algumas nuances do surgimento do CNE, como por exemplo, que a Lei dos Consórcios e o alinhamento político dos governadores nordestinos, por si só, não explicam o surgimento da autarquia. Eles são fatores necessários, pois sem qualquer um deles o Consórcio dificilmente seria lançado.

A Lei dos Consórcios deu o meio jurídico pelo qual o CNE poderia agir e existir, mas sua existência não fez as demais regiões do país criarem instituições semelhantes, ao menos até o presente momento. Ou seja, ela é necessária, é um elemento útil, porém passivo, no processo de construção do CNE.

Da mesma maneira, o alinhamento ideológico dos governadores, também existe em outras regiões, conquanto com o componente de serem de ideologia liberal, à direita no espectro

político. Nestas regiões, ter a Lei e o alinhamento ideológico não provocou o surgimento de semelhante autarquia interestadual. Todavia, no caso do Consórcio, temos que o alinhamento ideológico foi necessário ao processo, e até mesmo um elemento ativo, desde que seja à esquerda do espectro político.

Já o regionalismo e as ameaças de Bolsonaro estão imbricados e são causa e consequência concomitantemente, visto que as reações de Bolsonaro para com o Nordeste são em grande parte fruto de preconceito em nível atávico construído em cima de imagens negativas, simplistas e estereotipadas do Nordeste, desumanizando a região e os que nela habitam, indistintamente, homogeneizando o que é diverso. Ao mesmo tempo, a reação coesa do Nordeste, de defesa e resistência, é fruto distinto do mesmo regionalismo que Bolsonaro despreza, é o ponto em comum de uma macro-história de sofrimento, de uma região relegada à própria sorte pelas partes ricas do país e os governantes que as representam.

O regionalismo como tal existe há muitas décadas, e vem sendo construído há séculos, mas as agressões e indiferenças dos governos centrais nunca foram capazes de transformar isso em ação organizada por parte do Nordeste, por diversos motivos, como o domínio conservador nos estados nordestinos, o coronelismo e por vinte anos, a ditadura militar. A eleição de Bolsonaro, com suas ameaças e preconceito despudorado, geraram o momento crítico, com a energia e os efeitos propulsor e catalisador criadores de uma nova instituição.

### 2.5.2 A eleição de Bolsonaro como Momento Crítico (*critical juncture*)

A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 certamente foi um momento crítico ou *critical juncture* (COLLIER; COLLIER, 1991) na história do CNE, sendo o fator-chave para seu surgimento. Isso ocorre porque a eleição de Bolsonaro e sua retórica anti-nordestina e anti-partidos políticos tradicionais, juntamente com a crise econômica e a insatisfação dos governadores com o governo federal, criaram uma necessidade defesa conjunta e uma oportunidade de cooperação interestadual.

O conceito de *critical juncture* remete a um momento em que as estruturas e instituições sociais existentes estão especialmente vulneráveis à mudança. Durante esses períodos, as ações tomadas pelos atores políticos podem ter efeitos desproporcionalmente grandes no futuro desenvolvimento político.

A criação do Consórcio como resposta ao momento crítico criado com a eleição de Bolsonaro atende a duas características relevantes do *critical juncture*, a alavanca temporal (*temporal leverage*) e o salto de probabilidade (*probability jump*).

O *temporal leverage* se refere ao poder que as ações tomadas durante um momento crítico têm para moldar o futuro (MAHONEY, 2010). Ou seja, durante um momento crítico, as escolhas realizadas pelos agentes políticos podem ter consequências duradouras e significativas, neste caso, a decisão tomada pelos nove governadores de criar o CNE em meio ao caos político gerado pela eleição de Bolsonaro atendem este ponto no quesito relevância e poderá possivelmente provar, de igual modo, o atendimento no quesito durabilidade.

Um salto de probabilidade ocorre quando as chances de um evento ocorrer mudam significativamente devido a uma mudança nas circunstâncias (PIERSON, 2004). O *probability jump* se refere ao aumento significativo da probabilidade de que os estados do Nordeste se unissem para formar uma aliança intrarregional. Antes da eleição de Bolsonaro, a probabilidade de que os estados do Nordeste se unissem para formar semelhante tipo de aliança era consideravelmente mais baixa.

#### 2.5.2.1. Alta energia e brevidade x baixa energia e perenidade

Dos quatro mecanismos causais, apenas o fator Bolsonaro é que trazia força para fazer emergir o CNE de forma tão rápida. O alinhamento à esquerda poderia fazer isso, talvez, a longo prazo. O regionalismo (como visto também no resultado da eleição presidencial) para alguém como Bolsonaro, serviu de gatilho para sua indisposição com a região, ao passo que para a população nordestina gerou efeito de coesão e defesa organizada.

A energia que a ameaça bolsonarista gerou foi grande, porém, breve, no sentido de que limitada no tempo, dada a natureza da circunstância eleitoral e do mandato presidencial. Ela produziu num curto espaço de tempo energia suficiente para colocar o Consórcio em movimento, tirá-lo da inércia da não existência e trazê-lo à vida. De modo distinto, a ideia-chave oficial, que move o CNE, de promover o desenvolvimento sustentável da região, não possuiu força para criar o Consórcio nem dar a coesão necessária aos estados-membro.

Contudo, uma vez o processo tendo sido iniciado e o Consórcio criado com a energia criadora do momento crítico, a necessidade de coordenação para superar desafios cotidianos é perene, ela é fraca, porém perene, contínua. A outra é forte, mas breve. A autarquia só nasceu

por causa da primeira ideia-chave (de defesa frente a uma ameaça concreta), mas para continuar existindo e crescendo, depende totalmente da segunda ideia (de promover o desenvolvimento sustentável da região). A coesão dos estados em torno desta segunda ideia é a chave da perenidade e do sucesso desta instituição.

### 3 GÊNESE E PERCURSO DO CONSÓRCIO NORDESTE

O CNE é a novidade política mais surpreendente e inspiradora dos últimos anos no Brasil, com impacto político, institucional e federativo (CNE, 2022b).

Neste capítulo, abordaremos inicialmente os marcos institucionais do Consórcio Nordeste desde a assinatura do seu Protocolo de Intenção, em março de 2019, até o final de 2021. Em seguida, analisaremos a estrutura funcional do CNE e suas principais normas e regras norteadoras, seguido de uma análise à luz do neoinstitucionalismo histórico, do sociológico e da escolha racional.

#### 3.1 A INSTITUIÇÃO CNE

##### *3.1.1 Da Pessoa Jurídica e do Protocolo de Intenções*

O Consórcio Nordeste, exemplo bem-acabado de consórcio público à luz da legislação atual, é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação para estabelecer relações de cooperação federativa, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. Justen Filho (2013, p. 287) tem a seguinte definição para os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público, caso do CNE:

Consiste numa associação pública entre entes políticos diversos, constituída a partir de autorizações legislativas, investida na titularidade de atribuições e poderes públicos para relações de cooperação federativa, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades permanentes e contínuas.

Os consórcios públicos, enquanto de direito público, podem ser considerados como verdadeiras autarquias plurifederativas, conforme definiu Aragão (2013, p. 758):

Se os consórcios públicos forem de direito público, chamadas pela Lei de associações públicas, serão autarquias plurifederativas, já que as entidades da Administração indireta de personalidade jurídica de direito público são sempre consideradas espécies de autarquia, como as chamadas autarquias corporativas e as fundações autárquicas.

O CNE inicia sua jornada com a assinatura do seu Protocolo de Intenções pelos governadores dos nove estados do Nordeste em março de 2019. Neste instrumento os interessados expressam a intenção de celebrar um acordo de vontades, com o intuito de se atingir objetivos de seu interesse, contudo sem qualquer tipo de sanção pelo descumprimento. Na realidade, “não se assume nele o compromisso de celebrar o acordo, bem como não se assumem direitos e obrigações, apenas se definem as cláusulas que serão observadas em caso de o acordo vir a ser celebrado” (DI PIETRO, 2020, p. 1.096).

Após a assinatura do Protocolo, segue-se com a aprovação do mesmo documento pelas Assembleias Legislativas Estaduais<sup>15</sup>, sem a qual é nula a participação do ente federado. Segundo Meirelles (2020, p. 410): “Ela pode, porém, ser realizada com reserva, que, se aceita pelos demais entes subscritores, implicaria consorciamento parcial ou condicional.”.

O próprio Protocolo aponta em suas considerações iniciais que se ancora legalmente em uma Lei Federal<sup>16</sup> - que institui o Consórcio Público como mecanismo de planejamento e implementação de políticas públicas, programas e projetos de interesse público - e em um Decreto Federal<sup>17</sup> que regulamentou a referida Lei e consolidou o regime jurídico dos consórcios públicos em âmbito nacional. Nas palavras de Clementino (2019):

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

---

<sup>15</sup> Leis Estaduais que aprovaram o Protocolo e autorizaram a participação dos Estados no consórcio: AL – Lei nº 8.196, de 21 de novembro de 2019; BA – Lei nº 14.087 de 26 de abril de 2019; CE – Lei nº 16.874, de 10 de maio 2019; MA – Lei nº 11.022, de 14 de maio de 2019; PB – Lei nº 11.341, de 17 de julho de 2019; PE – Lei nº 16.580, de 28 de maio de 2019; PI – Lei nº 7.229, de 11 de julho de 2019; RN – Lei nº 10.557, de 17 de julho de 2019 e SE – Lei nº 8.536, de 28 de maio de 2019.

<sup>16</sup> Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005

<sup>17</sup> Decreto Federal nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007

O consórcio público é pessoa jurídica estabelecida legalmente com o objetivo de executar a gestão associada de políticas e de serviços públicos em que os entes consorciados alocarão pessoal e recursos essenciais à execução dos serviços transferidos, ou seja, é formada uma nova personalidade jurídica, distinta das entidades consorciadas, possuindo autonomia financeira, administrativa e orçamentária em relação às entidades que a criaram. Quanto à personalidade jurídica, podem ser pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado. Quando são de direito público, constituem associações públicas, e deve ser ratificado um protocolo de intenções para que o consórcio adquira personalidade jurídica (CLEMENTINO, 2019).

O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação a ele consorciados, no caso do CNE, todos os Estados do Nordeste. Os consórcios públicos fazem parte da administração indireta de cada um dos Estados consorciados, possuindo natureza jurídica de autarquia na administração de cada um deles. Uma autarquia, interfederativa, com múltiplas finalidades e possibilidades de atuação, uma ferramenta de gestão dos governadores do Nordeste, fruto do amadurecimento do Fórum de Governadores do Nordeste, uma tradicional arena de debates sobre a política brasileira, que atua há quase duas décadas. O Governador de Pernambuco, Paulo Câmara, declarou:

O Consórcio vem justamente para melhorar a qualidade da gestão pública e proporcionar aos Estados um instrumento para que se possa fazer mais com menos, gastando menos recursos, mas podendo aproveitar o que há de cada vez mais bem-feito por parte dos Estados e que possa ser compartilhado (SANTOS; RANGEL, 2019).

O Protocolo de Intenções do CNE lista sete melhorias que a instituição de um Consórcio Público pode trazer aos Estados do Nordeste, são elas: Ganhos de escala na contratação de serviços e bens e nas ações em geral realizadas em conjunto pelos entes consorciados; acesso a informações e ao *know-how* entre os Estados, com troca de experiência mais efetiva, aprendizado mais rápido, e compartilhamento de boas práticas; melhor compreensão e encaminhamento das necessidades e agendas políticas regionais; fortalecimento das capacidades dos entes consorciados com a fusão de recursos e desenvolvimento de sinergias; estabelecimento de ente capaz de figurar como catalisador para o estabelecimento de parcerias;

ampliação de redes colaborativas entre os Estados; promover inovação a partir da ligação de setores com uma maior coordenação e coerência.

Tais benefícios estão em linha com a ideia do neoinstitucionalismo de que “a criação de instituições é uma forma de superar os desafios de coordenação e de gerar benefícios coletivos que não seriam possíveis com a ação individual” (WILLIAMSON, 2000, p. 8) e que “em face da necessidade de solucionar problemas complexos, os governos buscam, frequentemente, a colaboração de outras instituições e organizações” (RHODES, 1996, p. 3). As vantagens apontadas no Protocolo de Intenções como advindas com a formação do Consórcio também encontram respaldo nas palavras de Maria do Livramento Miranda Clementino:

O consórcio oferece um meio de minimizar burocracias e barreiras entre os governos e permite que estes envolvam a sociedade civil. Sua estrutura oferece um leque de recursos muito mais diversificado para os agentes governamentais. Tem a capacidade única de se referir a questões sociais que transcendem a infraestrutura e a prática do cotidiano dos governos, além de possibilitar a existência de fóruns nos quais o governo pode dialogar com a sociedade civil em vários níveis, exercendo um papel proativo na governança pública, e promovendo um efeito sinérgico na implementação das políticas públicas com a conscientização de que o sucesso destas depende de tal colaboração. Ainda, oferece aos governantes um meio de compartilhar recursos tanto horizontal quanto verticalmente com outros agentes governamentais, enquanto ao mesmo tempo possibilita que os governos se mantenham autônomos, fortalecendo assim sua capacidade de ação. Por fim, oferece o instrumento para que governos se juntem, observem um ou vários problemas por inteiro e, por meio de soluções compartilhadas, obtenham bons resultados (CLEMENTINO, 2019).

### *3.1.2 Do Estatuto Social*

Neste mesmo mês foi aprovado o Estatuto do Consórcio, bem como foi acatada sua organização e estruturação. O Protocolo de Intenções e o Estatuto são documentos com grande parte do conteúdo em comum, contendo diferenças óbvias relativas principalmente à fase do processo que cada um representa e ao papel jurídico e funcional que cada declaração exerce. O período entre abril e julho foi necessário para a obtenção do CNPJ e criação do Conselho de

Administração<sup>18</sup>, enquanto o mês de setembro testemunhou a primeira alteração no Estatuto do Consórcio<sup>19</sup>.

Os principais pontos desta alteração foram a inclusão do Estado do Rio Grande do Norte como integrante do CNE - após aprovação do seu legislativo -, a alteração da composição da Secretaria Executiva do Consórcio, trocando a Assessoria Jurídica por uma Chefia de Gabinete, a mudança na composição do Conselho de Administração – o qual passou a ser composto pelo Secretário Executivo e por representantes indicados pelos estados consorciados e eleitos pela assembleia geral.

Com a mudança, cada estado passou a indicar um titular e um suplente para o Conselho de Administração e o presidente do Conselho passou a ser o Secretário Executivo. Uma segunda alteração no Estatuto Social do CIDSNE, que viria a acontecer apenas em 2022, por meio da Resolução 001/2022, altera a sede do Consórcio do Estado líder para Brasília/DF<sup>20</sup>.

Nos últimos meses de 2019 três Resoluções estabeleceram as bases e as condições burocrático-administrativas para que o Consórcio começasse a desempenhar suas funções mais adequadamente, como: estimar a receita e fixar a despesa do CNE<sup>21</sup> para o exercício de 2019; aprovar o quadro de pessoal e respectivas remunerações do Consórcio<sup>22</sup>, além de aprovar o regulamento para a concessão de diárias<sup>23</sup>. Os atos normativos em formato de Resolução foram utilizados em 2020<sup>24</sup> e em 2021<sup>25</sup> para ações diversas aprovadas pela Assembleia Geral,

---

<sup>18</sup> Aprovada em setembro de 2019 pela Assembleia Geral do CNE, a Resolução n. 002/2019 instituiu o Conselho de Administração, que ganhou papel relevante na condução e deliberação das atividades do Consórcio. Devido ao seu caráter colegiado e contínuo, o conselho de administração passou a ter importância nas decisões tomadas, além de possuir previsão de criação de estruturas consultivas e complementares de governança.

<sup>19</sup> Resolução nº 001/2019, CNE – Aprova a Primeira Alteração do Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

<sup>20</sup> Art. 1º. Aprovar a segunda alteração do Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste, para alterar a sede, fixando-a em Brasília/DF (...).

<sup>21</sup> Resolução 03/2019, CNE.

<sup>22</sup> Resolução 04/2019, CNE.

<sup>23</sup> Resolução 05/2019, CNE.

<sup>24</sup> Estima receita e fixa despesa de 2020; prestação de contas de 2019; institui a plataforma de investimentos; alinha a política de gás – exercício de direito preferencial de compra, Gaspetro; institui o Comitê Científico de combate à pandemia do covid-19; determina compra conjunta de vacinas covid-19; institui a Brigada Emergencial contra a pandemia; institui o PAS-N; nomeia Celso Furtado patrono do CNE; institui a Comenda Celso Furtado; institui as Câmaras Temáticas.

<sup>25</sup> Estimar receita e fixar despesa de 2021; Superávit financeiro de 2020; Instituir Programa Nordeste Acolhe.

enquanto as Portarias foram utilizadas pelo Presidente do CNE em 2021 para instituir 14 Câmaras Temáticas<sup>26</sup> e um Comitê Regional<sup>27</sup>.

O Consórcio estabeleceu uma declaração de missão, visão e valores, que deve, juntamente com o Estatuto, nortear as ações da instituição e têm importante papel de alinhamento e coesão institucional:

**Tabela 1.** Declaração de Missão, Visão e Valores do CNE.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MISSÃO</b><br>Promover a articulação de um projeto estratégico para a região Nordeste, com aproveitamento do potencial socioeconômico, a criação e implantação de políticas públicas e projetos integradores, estruturantes e inovadores, que contribuam para o combate às desigualdades e para o desenvolvimento sustentável da região. | <b>VISÃO</b><br>Ser referência nacional e internacional na atuação interfederativa cooperada, democrática, inovadora e articulada em prol da redução das desigualdades e do desenvolvimento sustentável.                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>VALORES</b><br>Inovação e modernização; Força e resiliência; Solidariedade e equidade; Justiça social; Compromisso com a democracia; Transparência; Responsabilidade socioambiental; Respeito à autonomia e especificidades; Respeito à diversidade; Cooperação e integração.                                                            | <b>ATRIBUTOS DE VALORES</b><br>Para a sociedade: Lugar de resistência e esperança; Espaço de contribuição para um novo país; Instituição ética e transparente; População do Nordeste como foco; Ampliação do acesso a serviços públicos; Contribuição para a redução de desigualdades.<br><br>Para os governos estaduais: Facilitador das relações interfederativas; Modernidade e excelência na gestão pública; Instituição ética e transparente. |

Fonte: CNE, 2022b.

### 3.1.2.1 Da Variedade Institucional

O surgimento do CNE exemplifica o conceito de “Variedade Institucional”, utilizado pelo neoinstitucionalismo, que reflete as formas como os atores políticos, diante de diferentes pressões, as quais atuam em contextos distintos, lidam com elas para criar novas instituições ou modificar as existentes (PIERSON, 2001). O lançamento da Instituição em questão foi uma resposta dos governadores do Nordeste (aglutinados no Fórum de Governadores) a determinadas pressões e contextos políticos, sociais e econômicos que só pôde acontecer - na

<sup>26</sup> Institui a Câmara Temática da Agricultura Familiar; da Assistência Social; do Meio Ambiente; de Saúde; de Gestão Pública e Inovação Tecnológica; de Arranjos Públicos e Privados; de Segurança Pública; de Educação; de Energias; de Turismo; de Cultura; de Ciência e Fomento ao Conhecimento; de Infraestrutura e Investimento; de Saneamento, Esgotamento Sanitário e Abastecimento.

<sup>27</sup> Institui o Comitê Regional de Farmacovigilância.

forma da criação de uma nova instituição, ou na modificação e robustecimento de uma antiga, o Fórum de Governadores -, graças a mudanças legais de poucos anos antes, como a Lei do Consórcios Públicos e o Decreto Federal que a normatizou.

Se tais alterações nas leis não tivessem ocorrido, conquanto houvesse a ameaça de Bolsonaro no poder, o Nordeste não teria opções eficazes para tentar se defender e procurar defender o país, a Constituição e o Estado de Direito. O neoinstitucionalismo sustenta que as diferenças nos arranjos institucionais refletem a variedade de pressões políticas, sociais e econômicas que os atores enfrentam em diferentes contextos (MEYER; ROWAN, 1977), e esse foi o caso quando considerada a conjuntura da criação do CNE.

### 3.2 FUNCIONAMENTO BUROCRÁTICO-DECISÓRIO DO CNE

A Resolução n. 002/2019, aprovada em 16 de setembro de 2019 pela Assembleia Geral do CN, criou o conselho de administração que passou a ter uma participação importante nas decisões e atuação do ente público, face a sua natureza colegiada e permanente, que, em conjunto com o Conselho Consultivo, possui previsão de instituição de estruturas de governança consultivas e complementares.

O funcionamento do Consórcio, suas regras, seus processos decisórios internos, assim como sua estrutura organizacional, estão estabelecidos por meio de seu Estatuto. Aqui, utilizando-se do próprio conteúdo do instrumento legal em pauta, procuraremos apresentar uma visão panorâmica do Estatuto do CNE e destacar seus pontos de maior importância para a compreensão da operacionalização do dia a dia desta instituição, dos cargos-chave e de suas múltiplas competências.

#### *3.2.1 Do papel do Estatuto Social na dinâmica do Consórcio Nordeste*

Na visão do neoinstitucionalismo da escolha racional (PETERS, 1999), um instrumento como o Estatuto Social – o qual estabelece as normas de conduta, a dinâmica dos processos decisórios, os incentivos e as punições inerentes a cada tipo de comportamento dentro da

instituição, assim como o norte desejado e as aspirações coletivas ali representadas – é de suma importância, pois “as instituições podem afetar a capacidade de implementação de políticas públicas, ao moldar os incentivos e a atuação dos atores envolvidos” (PETERS, 1999, p. 10). Neste caso, os atores principais são os nove governos estaduais da região Nordeste, cujo grau de união em torno do Consórcio será o fator mais determinante para garantir tanto o sucesso e a perenidade da Instituição quanto o alcance dos objetivos comuns almejados por todos e cada um dos Estados nordestinos.

Ainda do início do Estatuto, é-nos informado no art. 3º que o CNE vigará por prazo indeterminado, que ele abrange os territórios dos seus entes federados integrantes e que terá sua sede na Capital do Estado líder<sup>28</sup>, podendo haver o desenvolvimento de atividades em unidades localizadas em outros Estados consorciados.

Ademais, o documento prevê, antecipando-se a cenários de mudança na federação, que os Estados criados através de divisão, desmembramento ou de fusão de quaisquer dos entes da federação considerar-se-ão subscritores do Protocolo de Intenções ou consorciados, caso o Estado-mãe ou o que tenha participado da fusão ou incorporação seja respectivamente subscritor ou Consorciado. Da mesma forma, somente será considerado consorciado o ente da Federação subscritor do Protocolo de Intenções que o ratificar por meio de lei.

O Estatuto estipula que o CNE tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável na sua área de atuação e, registra que, para todos os fins práticos, o desenvolvimento sustentável é aquele que promove o bem-estar de forma socialmente justa e ecologicamente equilibrada, nos termos do Contrato de Consórcio.

De modo a viabilizar o alcance do objetivo da instituição e suas finalidades, o estatuto indica que o CNE poderá desempenhar inúmeras funções, como: realizar estudos, prestar serviços<sup>29</sup>, executar obras<sup>30</sup>, promover desapropriações, adquirir bens, assessorar os estados associados, implantar, operar e manter sistemas de informações articulados com os sistemas estadual e nacional correspondentes, exercer o poder de polícia administrativa, prestar apoio financeiro e operacional para o funcionamento de fundos e conselhos, além de exercer outras competências necessárias à fiel execução de suas finalidades e que sejam compatíveis com o seu regime jurídico.

---

<sup>28</sup> O Estado líder será sempre aquele cujo Governador for eleito Presidente do Consórcio.

<sup>29</sup> Por meio de contrato de programa.

<sup>30</sup> Inclusive mediante licitação e celebração de contratos administrativos, em especial os de concessão ou permissão.

Para a gestão associada de serviços no âmbito do Consórcio, no que se refere ao exercício de competências relativas ao planejamento, regulação, fiscalização ou modelo de prestação destes serviços públicos, o estatuto afirma que tal gestão se dará de acordo com decisão da Assembleia Geral, exigida a manifestação unânime dos entes da Federação Consorciados.

No que tange a prestação dos serviços pelo próprio Consórcio, dependerá da celebração de contrato de programa<sup>31</sup>, instrumento jurídico que, segundo Di Pietro (2020), na Lei dos Consórcios Públicos, se aproxima da noção de convênio, e que possibilita a realização de ações como compras coletivas, por exemplo; e, de contrato de rateio<sup>32</sup>, que é aquele contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros<sup>33</sup> para a realização das despesas do consórcio público<sup>34</sup>.

Também é permitida a realização de outras formas de pactuação entre os entes consorciados, em especial o contrato de gestão ou termo de parceria, se tal constar do protocolo de intenções (MEDAUAR, 2020, p. 250).

A estrutura funcional do CNE será complementada por servidores e/ou empregados ocupantes de cargos e empregos públicos, cedidos pelos governos estaduais com vistas ao atendimento das funções listadas inicialmente.

### *3.2.2 Da estrutura funcional e suas competências*

São órgãos do CNE<sup>35</sup>, a Assembleia Geral, a Presidência, a Secretaria Executiva e o Conselho Consultivo.

<sup>31</sup> Art. 30, caput, do Decreto Federal 6.017/2007.

<sup>32</sup> Art. 13, caput, do Decreto Federal 6.017/2007 (BRASIL, 2007).

<sup>33</sup> Estabelece Di Pietro, (2020, p. 1100) que o contrato de rateio, nos termos das regras gerais, é uma modalidade contratual em que “os entes consorciados entregarão recursos ao consórcio público. Esses recursos devem ser devidamente previstos na lei orçamentária de cada consorciado, sob pena de exclusão do consórcio, após previa suspensão (§ 5º do art. 8º), e sob pena de improbidade administrativa”.

<sup>34</sup> As diretrizes gerais relativas aos acordos celebrados para formação de consórcios públicos contemplam duas modalidades contratuais a serem estabelecidas pelos entes consorciados. A primeira é denominada contrato de rateio, conforme estabelecido no artigo 13 do Decreto nº 6.017/2007, quando o objeto diz respeito à transferência de recursos financeiros. Já a segunda é conhecida como contrato de programa, conforme estabelecido no artigo 30 do mesmo decreto, nos casos em que o objeto envolve a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou bens essenciais para a continuidade dos serviços transferidos.

<sup>35</sup> Artigo 12 do Estatuto Social do Consórcio (CNE, 2019c).

**Figura 2.** Organograma funcional do Consórcio Nordeste.**GOVERNANÇA**

Fonte: CNE, 2023.

### 3.2.2.1 Da Assembleia Geral

A Assembleia Geral (AG) é a instância máxima do Consórcio, órgão colegiado composto pelos representantes de todos os entes da Federação Consorciados e presidida pelo Presidente do CNE. Os Vice-governadores dos Consorciados poderão participar de todas as reuniões da Assembleia Geral com direito a voz e, no caso de ausência dos governadores, os Vice-governadores assumem a representação do ente da Federação na AG, inclusive com direito a voto, salvo se o Governador enviar representante especialmente designado, o qual assumirá os direitos de voz e voto.

Além disto, nenhum servidor do Consórcio poderá representar qualquer ente Consorciado na Assembleia Geral, e nenhum servidor de ente Consorciado poderá representar outro ente Consorciado, salvo as exceções previstas nos estatutos. Ninguém poderá representar dois ou mais consorciados na mesma AG.

A Assembleia Geral reunir-se-á ordinariamente ao menos três vezes por ano e, extraordinariamente, sempre que convocada. Nela, cada um dos Estados Consorciados terá direito a 01 voto, o qual será público, nominal e aberto. Ainda, o Presidente do Consórcio votará

apenas para desempatar, salvo nas eleições, nas destituições e nas decisões que exijam quórum qualificado.

As decisões da AG serão tomadas mediante maioria de, pelo menos, metade mais um dos votos dos presentes, salvo, além de outras exceções previstas no Estatuto, nas seguintes hipóteses, em relação às quais se exigirá votos: de dois terços dos Consorciados para a eleição do Presidente do Consórcio; de dois terços dos Consorciados para deliberar sobre a reversão ou retrocessão de bens para ente da Federação que tenha exercido o seu direito de recesso; e, de quatro quintos dos Consorciados para aprovar a cessão de servidores ao Consórcio no caso de cessão com ônus para o Consórcio. Para o cômputo do número de votos, considerar-se-ão os votos brancos e nulos, enquanto as abstenções serão tidas como votos brancos.

No que concerne à Assembleia Geral, a ela compete, de uma forma geral<sup>36</sup>: deliberar sobre assuntos relativos à finalidade, aos objetivos e aos interesses do Consórcio; eleger ou destituir o Presidente do Consórcio; aplicar a pena de exclusão de Consorciado do Consórcio, bem como desligar temporariamente Consorciado do Consórcio; elaborar os estatutos; aprovar uma série de atos estratégicos<sup>37</sup>, homologar diversas ações importantes<sup>38</sup>, aceitar a cessão de servidores por ente federativo, Consorciado ou conveniado ao Consórcio; apreciar e sugerir medidas - sobre a melhoria dos serviços prestados pelo Consórcio no âmbito do Consórcio e o aperfeiçoamento das relações do Consórcio com órgãos públicos, entidades e empresas privadas -, além de monitorar e avaliar a execução dos planos dos serviços públicos.

---

<sup>36</sup> Principais pontos do Estatuto no que toca as competências da Assembleia Geral.

<sup>37</sup> Aprovar: instrumentos de alteração do Contrato de Consórcio - cuja eficácia dependerá de ratificação, mediante lei, por parte de todos os Consorciados -; os estatutos do Consórcio e respectivas alterações; o seu regimento interno e respectivas alterações; programa anual de trabalho; plano plurianual de investimentos e diretrizes orçamentárias; orçamento anual do Consórcio, bem como os respectivos créditos adicionais, inclusive a previsão de aportes a serem cobertos por recursos advindos de contrato de rateio; realização de operações de crédito; os contratos de programa e de rateio do Consórcio; alienação e oneração de bens do Consórcio ou a oneração daqueles que, nos termos de contrato de programa, tenham sido outorgados os direitos de exploração ao Consórcio; prestações de contas.

<sup>38</sup> Homologar: a indicação do Secretário Executivo; o ingresso no Consórcio de ente federativo que tenha ratificado o Protocolo de Intenções após 2 (dois) anos de sua subscrição; os regulamentos dos serviços públicos no âmbito do Consórcio; as minutas de contratos de programa nas quais o Consórcio comparece como contratante ou como prestador de serviço público; a minuta de edital de licitação e de contrato para concessão de serviço ou obra pública; o reajuste e a revisão das tarifas e preços públicos no âmbito do Consórcio.

### 3.2.2.2 Da Presidência do Consórcio

O Presidente do Consórcio será eleito em Assembleia Geral para mandato de um ano - com eleição e posse realizadas no mesmo dia -, sendo permitida uma reeleição. Instalada a AG, as candidaturas deverão ser apresentadas nos primeiros trinta minutos e somente são admitidos como candidatos Chefes do Poder Executivo de entes Consorciados. O Presidente será eleito mediante voto secreto, salvo quando a eleição se der por aclamação. Será considerado eleito o candidato que obtiver ao menos dois terços dos Consorciados.

Caso nenhum dos candidatos tenha alcançado dois terços dos votos, realizar-se-á segundo turno de eleição, tendo como concorrentes os dois mais votados no primeiro turno. No segundo turno será considerado eleito o candidato que obtiver metade mais um dos votos válidos, excluídos os brancos e nulos. Não concluída a eleição, será convocada nova Assembleia Geral com essa mesma finalidade, a se realizar entre vinte e quarenta dias, prorrogando-se *pro tempore* o mandato daquele que estiver no exercício das funções da Presidência.

Em qualquer Assembleia Geral poderá ser votada a destituição do Presidente do Consórcio, bastando ser apresentada moção de censura com apoio de pelo menos um quinto dos Consorciados, desde que presentes pelo menos dois terços dos entes Consorciados. A moção de censura não será motivada, ocorrendo por mera perda de confiança. Em todas as convocações de Assembleia Geral deverão constar como item de pauta: "apreciação de eventuais moções de censura". Será considerada aprovada a moção de censura por metade mais um dos Consorciados, em votação nominal e pública. Caso aprovada moção de censura, haverá imediata e automática destituição, procedendo-se, na mesma Assembleia, à eleição para completar o período remanescente de mandato. Rejeitada moção de censura, nenhuma outra poderá ser apreciada na mesma Assembleia e nos cento e oitenta dias seguintes.

Em afastamentos temporários do Presidente do Consórcio, o Secretário Executivo assumirá de forma interina a Presidência do Consórcio<sup>39</sup>, e, em caso de afastamento definitivo do Presidente do Consórcio, o Secretário Executivo assumirá de forma interina a Presidência do Consórcio e convocará Assembleia Geral, a qual ocorrerá no prazo entre vinte e quarenta dias, para eleição de Presidente. O Presidente eleito deverá completar o período do mandato do seu antecessor, sendo permitida a sua reeleição.

---

<sup>39</sup> Art. 26 do Estatuto Social do Consórcio (CNE, 2019c).

O Presidente do Consórcio exerce a representação legal da associação pública. A presidência do Consórcio constitui função não remunerada e incumbe ao Presidente do Consórcio representá-lo judicial e extrajudicialmente; celebrar acordos, contratos, convênios e outros ajustes; nomear e exonerar o Secretário Executivo do Consórcio, entre outras atribuições<sup>40</sup>.

### 3.2.2.3 Da delegação de competências e do *Accountability*

Várias das competências previstas para a Presidência podem ser delegadas ao Secretário Executivo, como convocar a Assembleia Geral, ordenar as despesas e responsabilizar-se pela prestação de contas, além de celebrar convênios e contratos, por exemplo. Apenas ações com natureza de competência mais dificilmente transferível, como representação judicial, zelo pelo cumprimento do estatuto e o exercício do poder de disciplina no Consórcio, ou aquelas onde a lógica não permitiria delegação de competência, como indicar, nomear e exonerar o próprio Sec. Executivo, é que foram mantidas como impossibilitadas de serem delegadas a este citado cargo.

Os atos praticados no âmbito do Consórcio estarão sujeitos ao controle interno pela mesma estrutura a que estejam submetidos os atos praticados pelo Presidente do Consórcio, enquanto Chefe de Poder Executivo, ou por outra que venha a ser criada para tal finalidade. Como autarquia, membro da administração indireta de todos os Estado consorciados, o CNE se sujeita ao controle interno do Estado líder, quando houver. Por meio do Decreto Federal nº 6.017/2007 o CNE, na qualidade de consórcio público, é passível de fiscalização por parte do Tribunal de Contas<sup>41</sup> responsável por apreciar as contas do seu representante legal, no caso, do Governador que estiver exercendo a Presidência do Consórcio.

---

<sup>40</sup> Zelar pelo cumprimento deste Estatuto; convocar a Assembleia Geral nos termos deste Estatuto; como ordenador das despesas do Consórcio, responsabilizar-se pela prestação de contas do Consórcio; exercer o poder disciplinar no âmbito do Consórcio, determinando a instauração de procedimentos e julgando-os, aplicando as penas que considerar cabíveis; indicar, para apreciação da Assembleia Geral, nome para ocupar o emprego público de Secretário Executivo; nomear e exonerar o Secretário Executivo do Consórcio; encaminhar as decisões da Assembleia Geral para a execução pela Secretaria Executiva; indicar os membros para composição do Conselho Consultivo; submeter à Assembleia Geral, para aprovação, o quadro de pessoal do Consórcio, bem como a respectiva tabela remuneratória e de gratificações; zelar pelos interesses do Consórcio, exercendo todas as competências que não tenham sido atribuídas a outro órgão do Consórcio pelos presentes estatutos ou pelo Contrato de Consórcio Público.

<sup>41</sup> Art. 12. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, inclusive quanto à legalidade, legitimidade

Por razões de urgência ou para permitir a celeridade na condução administrativa do Consórcio, o Secretário Executivo poderá praticar atos *ad referendum* do Presidente, inclusive relativos a matérias de que não cabe delegação. Tais atos perdem eficácia se não forem ratificados em até trinta dias úteis pelo Presidente.

#### 3.2.2.4 Da Secretaria Executiva

Compete à Secretaria Executiva entre outras ações, planejar, executar, controlar e fiscalizar o desenvolvimento das atividades consorciadas; promover a gestão patrimonial do Consórcio; promover a publicação de atos e contratos do Consórcio, quando essa providência for prevista em Lei ou nos estatutos do Consórcio; estabelecer, orientar e supervisionar todos e quaisquer procedimentos técnicos, administrativos e operacionais no âmbito do Consórcio, fornecendo, inclusive, subsídios para deliberações e ações do Consórcio.

A Secretaria Executiva é composta por uma Chefia de Gabinete, uma Diretoria Administrativo-Financeira e cinco Subsecretarias de Programas <sup>42</sup>. O Secretário Executivo ocupará emprego público em comissão provido mediante indicação do Presidente do Consórcio, homologada pela Assembleia Geral e poderá ser exonerado *ad nutum* por ato do Presidente.

Sem prejuízo do quanto previsto em outras disposições do Estatuto, compete ao Secretário Executivo atos burocráticos e administrativos, como: movimentar as contas bancárias do Consórcio; autorizar a instauração de procedimentos licitatórios; constituir grupos de trabalho e comissões técnicas; convidar técnicos de órgãos municipais, estaduais, federais, profissionais liberais e membros da sociedade civil organizada para participarem de grupos de trabalho e comissões técnicas; submeter ao presidente, e a outros órgãos designados pelos estatutos, as propostas de plano plurianual e de orçamento anual do consórcio; praticar todos os atos necessários à execução da receita e da despesa; exercer a gestão patrimonial; fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados todas

---

e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar com o consórcio público (BRASIL, 2007).

<sup>42</sup> A Resolução CNE nº 002/2022 aprovou a terceira alteração do Estatuto, incluindo o Observatório do Nordeste na estrutura organizacional da Secretaria Executiva.

as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos; dentre outros atos.

### 3.2.2.5 Das Subsecretarias, do Conselho Consultivo e das Câmaras Temáticas

As Subsecretarias de Programas são responsáveis pelo desenvolvimento das atividades e dos programas finalísticos do Consórcio. Já o Conselho Consultivo é órgão permanente, de natureza colegiada, com as atribuições de opinar sobre as seguintes matérias: orçamento plurianual de investimentos; programa anual de trabalho; orçamento anual do Consórcio; realização de operações de crédito; dentre outras.

A forma e as condições da composição do Conselho Consultivo serão determinadas por resolução da Assembleia Geral, o qual terá a participação de representantes da sociedade civil, contemplando diversos segmentos sociais<sup>43</sup>. Os membros do Conselho serão escolhidos dentre pessoas com notável saber técnico, reputação ilibada e serão designados para mandatos de dois anos em AG especialmente convocada pelo Presidente do Consórcio. Sobre o Conselho Consultivo, Thiago Campos, subsecretário de programa do CNE ou CIDSN, afirmou em reunião com o Comitê de Acompanhamento da Covid-19, do CNS – Conselho Nacional de Saúde:

Ainda temos pouco diálogo com os conselhos. O consórcio deve estar aberto ao controle social. No nosso estatuto, prevemos um conselho consultivo independente que deve envolver grupos sociais, mas as pessoas ainda não foram nomeadas. Está em nossas diretrizes. Precisamos estimular esse diálogo. Os conselhos precisam se debruçar sobre o que o Consórcio tem feito e criar uma rede de maior acompanhamento (FENAFAR, 2020).

A partir da Resolução 12/2020, a qual dispôs sobre a criação e o funcionamento das Câmaras Temáticas, e do estabelecimento dessas Câmaras por Portarias publicadas entre

---

<sup>43</sup> Quais sejam: movimentos sociais, populares e de moradores; trabalhadores, por suas entidades sindicais; empresários, por suas entidades classistas; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; organizações não governamentais.

fevereiro e outubro de 2021<sup>44</sup>, o Consórcio passou a contar com um novo instrumento com finalidade de ampliar as redes colaborativas entre os Estados e aprimorar a capacidade de elaboração de políticas públicas e a realização de ações conjuntas com compartilhamento de conhecimento, boas práticas e sistemas<sup>45</sup>.

As Câmaras Temáticas devem ser instituídas com a participação de, no mínimo, dois Estados consorciados, e a elas compete: apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos do Nordeste; elaborar e encaminhar à Sec. Executiva, para apreciação e aprovação das instâncias deliberativas competentes, as propostas de diretrizes e ações conjuntas para a solução de problemas pertinentes à área de atuação; emitir parecer sobre consulta que lhe for encaminhada; convidar especialistas para assessorá-las em assunto de competência. É vedada a criação de cargos, empregos e funções remuneradas para fins de atuação nas Câmaras Temáticas. A participação dos representantes dos entes consorciados nas Câmaras Temáticas não será remunerada, sendo considerada serviço público relevante<sup>46</sup>.

Quanto à representação judicial e ao assessoramento jurídico a Procuradoria Geral do Estado líder será competente para realizar a representação judicial e o assessoramento jurídico do Consórcio e o Fórum dos Procuradores Gerais do Nordeste funcionará como órgão jurídico consultivo do Consórcio, mediante provocação da Procuradoria Geral do Estado líder.

### *3.2.3 Da saída e da exclusão de um consorciado*

A saída de membro do Consórcio dependerá de ato formal de seu representante na Assembleia Geral<sup>47</sup>. O recesso não prejudicará as obrigações já constituídas entre o Consorciado que se retira e o Consórcio. Os bens destinados ao Consórcio pelo Consorciado que se retira não serão revertidos ou retrocedidos, excetuadas as hipóteses de previsão contratual ou de decisão da AG.

Já a exclusão de um Consorciado pode se dar em quatro casos<sup>48</sup>: a não inclusão de dotações suficientes em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais para suportar as despesas

---

<sup>44</sup> Portarias 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 15, 16, 17 e 18/2021 – CIDSNE/PRES, respectivamente.

<sup>45</sup> Art. 1º da Resolução 12/2020 – CNE.

<sup>46</sup> Art. 10 da Resolução 12/2020 – CNE.

<sup>47</sup> Art. 68 do Estatuto do Consórcio (CNE, 2019c).

<sup>48</sup> Art. 69 do Estatuto do Consórcio (CNE, 2019c).

assumidas por meio de contrato de rateio; o não cumprimento por parte de ente da Federação Consorciado de condição necessária para que o Consórcio receba recursos onerosos ou transferência voluntária; a subscrição de Protocolo de Intenções para constituição de outro Consórcio com finalidades iguais ou, a juízo da maioria da Assembleia Geral, assemelhadas ou incompatíveis; a existência de motivos graves, reconhecidos em deliberação fundamentada, pela maioria absoluta dos presentes à Assembleia Geral. A exclusão somente ocorrerá após previa suspensão, período em que o consorciado poderá se reabilitar e, durante o qual, não será considerado ente consorciado.

Uma Resolução da AG estabelecerá o procedimento administrativo para a aplicação da pena de exclusão, respeitado o direito à ampla defesa e ao contraditório. A aplicação da pena de exclusão dar-se-á por meio de decisão da Assembleia Geral, exigido o mínimo de dois terços dos votos. Da decisão do órgão que decretar a exclusão caberá recurso de reconsideração dirigido à Assembleia Geral, o qual não terá efeito suspensivo.

A extinção do contrato de Consórcio dependerá de instrumento aprovado pela Assembleia Geral, ratificado mediante lei por todos os Consorciados. Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços. Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os Consorciados responderão, solidariamente, pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação. Com a extinção, o pessoal cedido ao Consórcio retornará aos seus órgãos de origem e os empregados públicos do Consórcio terão seus contratos de trabalho automaticamente rescindidos.

Quando adimplente com suas obrigações, qualquer ente Consorciado é parte legítima para exigir o pleno cumprimento das disposições previstas no Estatuto, o qual, aprovado em Assembleia Geral, poderá ser reformado, a qualquer tempo, por decisão da maioria dos presentes, em AG especialmente convocada para esse fim. Os casos omissos serão resolvidos pela Secretaria Executiva e referendados pela AG.

### *3.2.4 Do caráter multifinalitário do Consórcio*

Segundo o Relatório de Atividades do Consórcio Nordeste 2019-2021, o Consórcio Nordeste foi organizado com uma estrutura de governança colegiada, moldada para a

construção de consensos em torno da atuação conjunta voltada à superação das necessidades dos estados da região, com paridade de representação e adoção de mecanismos de construção de decisões que priorize o consenso e respeite a autonomia federativa e as especificidades de cada ente consorciado.

No Brasil, de acordo com o relatório, a maioria dos consórcios públicos é temática, e costuma lidar com um único setor ou questão, como, saúde, educação, assistência social, meio ambiente e bacias hidrográficas, entre outros. Um óbvio problema relacionado a essa preponderância de especialização é a sobreposição de áreas interrelacionadas, uma vez que as políticas públicas carecem de transversalidade para o êxito e a efetividade de suas propostas. Isso porque os governos, em todos os níveis, lidam com sistemas complexos, que demandam e se movem para além do pensamento linear em direção a um entendimento das várias redes que conectam entidades previamente isoladas.

Ainda segundo o documento trienal o Consórcio Nordeste já nasceu multifinalitário, isto é, podendo desempenhar, conforme demanda e aprovação da assembleia geral, vários programas na mesma personalidade jurídica. No caso específico, nasceu com a decisão de compartilhar recursos físicos e informação entre os governos. O consórcio multifinalitário dinamiza comunicação e ação entre os consorciados sem que se crie outro nível de governo e, portanto, permite maior eficiência para a resolução de problemas.

Por fim, o relatório aponta que a articulação clara e forte de governos auxilia e encoraja que maior responsabilidade seja colocada nas mãos de líderes, no caso, regionais. Dentro desta concepção, na narração do *report* trienal o Consórcio Nordeste se colocou pronto para buscar o fortalecimento regional, a melhoria da prestação dos serviços públicos e a proteção e promoção dos direitos do povo nordestino, principalmente para o desenvolvimento sustentável com justiça e inclusão social. Assim, como tendência, o documento afirma que:

Cria-se a expectativa de substituição paulatina de uma cultura política antes predatória e em que prevaleciam severas disputas por investimentos entre os estados, gerando guerra fiscal por uma cultura política regional de cooperação e planejamento compartilhado (CNE, 2022b).

### *3.2.5 Análise neoinstitucional do funcionamento do CNE segundo estabelecido em seu Estatuto*

O neoinstitucionalismo, como ramo de estudo da ciência política, chama a atenção para a importância das normas e regras formais e informais que influenciam e, muitas vezes, moldam ou definem, as relações sociais (DIMAGGIO; POWELL, 1983), ou, neste sentido, as instituições afetam o comportamento humano ao estruturar a informação, a tomada de decisão e as interações sociais (SCOTT, 2014).

No caso do CNE, a instituição, neste caso uma autarquia interestadual, está apoiada em um conjunto de preceitos e diretrizes que definem sua estrutura de governança, seus objetivos, seus processos de tomada de decisão, bem como a responsabilidade de cada um de seus membros. Essas regras são essenciais para buscar garantir a coesão e a efetividade do Consórcio, bem como fomentar o estabelecimento de relações de confiança entre seus membros. As normas incorporadas na estrutura institucional via Estatuto moldam os cálculos estratégicos dos atores, afetando, portanto, seu comportamento (PIERSON, 2001). Tal processo é especialmente importante numa instituição como o CNE, onde a faceta política é tão presente, intensa, inerente e essencial.

Tem-se uma organização geral que atua politicamente em nível nacional, com interesses em disputa com o governo federal e potencialmente com outras regiões do país; ademais, esta instituição é composta por nove governos regionais, subnacionais, os quais são governados por conjuntos de forças distintos, com interesses diferentes, visões de mundo dessemelhantes, e incomodados por pressões específicas dos seus eleitorados e elites locais. A chance de semelhante instituição vir a sucumbir por ataques externos de origem política, ou por ataques internos, também por desarmonia política, conflitos e disputas, não é desprezível.

Diante de um cenário como este, normas e regras sábias e bem pensadas, ajudam a manter o barco institucional navegando com segurança nos mares turbulentos da política nacional e manter a tripulação coesa e unida, em estado de real cooperação, retirando as ameaças de motim do horizonte, o que garante não apenas a existência, mas sobretudo a atuação eficaz e efetiva do Consórcio.

Uma outra contribuição do neoinstitucionalismo histórico dá-se na interpretação e análise das alterações ocorridas no Estatuto do CNE no decorrer do tempo. Como pode-se observar ao longo da narrativa da seção 3.2.1, o Estatuto sofreu modificações durante esses primeiros anos de existência do Consórcio. Tais alterações foram adequações necessárias frente à experiência e à prática da autarquia na execução de seus objetivos e ações, bem como aos atores políticos envolvidos. Regras são importantes, mas não são suficientes, pois elas precisam ser aplicadas para que tenham o efeito desejado. Há casos em que a aplicação de normas existentes requer a criação de novas regras ou até a modificação das antigas (GREIF, 2006).

A realidade tornou necessário ajustes no regramento e funcionamento da Instituição de modo a ela poder responder adequada e eficientemente aos desafios que se apresentaram, pois, as instituições evoluem com o tempo, inclusive com mudanças nas práticas e normas que as governam. É a instituição se moldando para atender aos interesses dos atores políticos envolvidos, é o Consórcio mudando, ainda que discretamente, a forma como é governado e operado, na busca por alcançar seus objetivos de forma pragmática.

Apesar de as instituições serem “a regra do jogo” em uma dada sociedade (ou organização) e delas estruturarem o comportamento individual e coletivo, elas não são estáticas; são dinâmicas e mudam com o tempo, tão logo as condições sociais, econômicas e políticas mudem (SWANK, 2002). As instituições importam, mas elas não são estáticas e sim moldadas por lutas políticas, e podem ser reconfiguradas através de ações políticas intencionais (HALL; SOSKICE, 2001).

A teoria neoinstitucionalista enfatiza o papel formal e informal das regras e práticas em moldar o comportamento e os resultados organizacionais e trabalha com três dimensões - que podem ser apresentadas com alguma pequena variação, dependendo do autor -, são elas: a normativa, a cognitiva e a reguladora, como nos mostra Scott (2014, p. 48):

*Institutions, which encompass the formal and informal rules and practices that structure social interaction, operate at multiple levels of analysis—from cultural norms and values to formal laws and regulations—and can be classified into three dimensions: regulative, normative, and cultural-cognitive.*

Outros autores tratam as dimensões como normativa, cultural ou cognitiva, e racional, técnica ou coercitiva (MARCH; OLSEN, 1984; HALL; TAYLOR, 1996). Adotaremos aqui as expressões “dimensão normativa, dimensão cognitiva e dimensão política” para se referir às mesmas dimensões utilizadas pelos autores já citados. Sob a perspectiva normativa, podemos observar que o Estatuto do CNE é uma instituição formal que procura normatizar a conduta dos seus consorciados por meio do estabelecimento de regras formais as quais orientam as tomadas de decisão, a gestão de recursos, a estrutura organizacional assim como as competências dentro dela, dentre outros aspectos. Afinal, práticas e estruturas institucionalizadas perduram ao longo do tempo porque são amplamente compreendidas, apoiadas e aplicadas (POWELL; DIMAGGIO, 2012).

Tais preceitos podem ser considerados instituições em si, uma vez que são constrangimentos criados racionalmente com a intenção de moldar a interação entre os membros. Neste sentido, o Estatuto estabelece, por exemplo, que determinadas decisões devem ser tomadas por consenso, ou por outros determinados placares, o que pode influenciar o comportamento dos atores no Consórcio. A presidência rotativa, por sua vez, gera uma expectativa de protagonismo que produz interesse extra na participação da instituição.

Se tomarmos agora a dimensão cognitiva, poderemos identificar que o Estatuto do Consórcio Nordeste estabelece uma visão comum com seus membros sobre a importância da cooperação regional para o desenvolvimento sustentável da região, além de estabelecer objetivos e áreas de atuação, dentro da lógica e das consequências apresentadas por GREIF (2006, p.28): *"Institutions provide information and set expectations for behavior. They affect the ways in which people interact, cooperate, and compete. (...)."*

Essa visão e objetivos são compartilhados pelos governadores nordestinos que criaram o Consórcio e são reforçados pelo próprio estatuto social da instituição. Neste sentido, temos o estatuto como caso de instituição que reflete uma visão compartilhada pelos seus membros e que apresenta uma lógica institucional encarnada em seus objetivos - na forma de estruturas cognitivas -, os quais guiam as expectativas e afetam o comportamento dos governos ou atores consorciados. Assim, as lógicas institucionais são esquemas culturais poderosos e naturalizados que moldam o comportamento e os resultados organizacionais (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Já na dimensão política, o estatuto do CNE estabelece as regras de poder ou de coerção que orientam as relações entre os seus membros, como a definição das competências do Consórcio, as regras de votação, a estrutura organizacional e os casos de punição e expulsão. Ou seja, o Estatuto desta autarquia interestadual é um exemplo de instituição que reflete e deixa claro como se dão as relações de poder entre os seus membros.

O documento estabelece uma estrutura organizacional, de governança - com Presidente, Assembleia Geral, Secretaria Executiva e Conselho Administrativo -, a qual se caracteriza como uma estrutura política, uma vez que estabelece as relações de poder entre os membros do consórcio e influi na tomada de decisão da organização. As instituições fornecem uma estrutura duradoura para as relações políticas e moldam as oportunidades e restrições que os atores enfrentam (HALL; SOSKICE, 2001).

Por fim, após conhecermos o conteúdo do estatuto do CNE e aplicarmos sobre ele o arcabouço teórico neoinstitucional, pode-se dizer que o documento é um caso de instituição formal que busca normatizar a conduta dos seus consorciados, refletindo uma visão

compartilhada por seus membros, bem como as relações de poder entre eles. Esses aspectos são axiais para a teoria neoinstitucional, que procura compreender como as instituições afetam o comportamento e as decisões dos atores em uma determinada sociedade. Cabe aqui destacar que a dimensão política é um dos principais diferenciais do neoinstitucionalismo vis-à-vis as abordagens institucionalistas tradicionais (SCOTT, 2014).

### 3.3 ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO NO TRIÊNIO 2019-2021

O CNE fortalece a ideia do Nordeste como uma região comprometida com as causas ambientais, a diversidade cultural, o combate à fome, a segurança hídrica, o emprego e a renda, e o respeito a cada brasileiro que vive na região (CNE, 2022b).

O sucesso de um consórcio público seja intermunicipal ou interestadual relaciona-se de forma hipotética com a existência das seguintes condições: 1) um pacto político de fundação forte entre os atores políticos locais envolvidos com a institucionalização do consórcio 54 intermunicipal; 2) capacidade de gestão do consórcio enquanto organização pública; 3) fluxo contínuo e suficiente de recursos financeiros” (CALDAS; CHERUBINE, 2013, p. 66).

Os consórcios públicos constroem eixos que visam atingir um sistema de gestão, no intuito de assegurar serviços públicos que estarão ligados diretamente ao que denominamos de governança pública, por meio de dois traços importantes que se complementam: capacidade de administração estatal, através de políticas públicas, articulação e cooperação estabelecidos entre os governos subnacionais, na sua atuação política e social, na construção de espaços e arranjos para articular interesses, participação e acompanhamento das políticas públicas (HENRICHS; MOYANO 2016, p. 33-34).

Neste capítulo serão apresentadas numa tabela as 99 ações levantadas neste trabalho, contudo, exporemos aqui em ordem cronológica algumas iniciativas que marcaram o primeiro triênio do CNE.

Entre setembro e novembro de 2019 ocorre a Articulação com o Fórum dos Gestores e Gestoras da Agricultura Familiar do Nordeste, além da viagem dos governadores da região à Europa, visitando França<sup>49</sup>, Itália e Alemanha para apresentar a esses países oportunidades de

---

<sup>49</sup> A comitiva iniciou a visita pela França, onde foi apresentado um mapa de oportunidades de investimentos no Nordeste a 40 empresários franceses.

investimento na região coberta pelo CNE<sup>50</sup>, na condição tácita de oposição ao governo Bolsonaro, como chama a atenção Siman (2021):

A ideia de oposição e utilizada também para construir parcerias internacionais, o que tem sido uma das frentes mais fortes de atuação do Consórcio Nordeste. A liderança de Ernesto Araújo no Itamaraty (2019-2021) seria também um facilitador para essas articulações internacionais ao criar um “vácuo” nas relações do Brasil com outros países (...).

A atuação paradiplomática do Consórcio<sup>51</sup> e suas possíveis tensões com o papel do governo federal já foram alvo de estudo acadêmico (LEITE, 2021). A CF de 1988 determina que a condução da política internacional é uma responsabilidade exclusiva do governo federal, o que pode caracterizar como ilegal a atuação internacional de entidades subnacionais. No entanto, nos últimos anos, a participação dos estados-membros e municípios tem aumentado, e o Estado brasileiro tem apresentado uma posição ambígua sobre este assunto: ora mostrando mais abertura para atrair investimentos, ora demonstrando mais resistência a iniciativas com outras temáticas.

De toda maneira, o histórico revela que o governo central sempre tentou coordenar as atividades externas das autoridades subnacionais, como estados e consórcios públicos. Esses aspectos dificultam a inserção internacional dessas entidades e favorecem o surgimento de conflitos não só políticos, mas também jurídicos entre a União e os estados (JUNQUEIRA, 2020).

É importante destacar a importância do acontecimento no funcionamento do sistema federativo. Antes da primeira viagem do Comitê Gestor do consórcio, os governadores tiveram

---

A capacidade eólica do NE do Brasil fez com que os anfitriões se interessassem pelo tema, seguida de muitas perguntas sobre o Nordeste, que abriga 717 usinas e gera 19,2 mil MW, o que corresponde a 89,9% da produção de energia eólica do Brasil. Quanto à irradiação solar global horizontal, o Nordeste brasileiro produz 5,5 kWh/m<sup>2</sup> dia, enquanto a Alemanha produz 3 kWh/m<sup>2</sup> dia. São 132 usinas em atividade. Os quase 4 mil MW produzidos correspondem a 57,1% de toda a produção brasileira (CNE, 2022b).

<sup>50</sup> Os governadores nordestinos adotaram uma postura pragmática nas incursões internacionais do Consórcio. Além do fato envolvendo a postura do governo federal em relação ao governo chinês, destaca-se que durante a crise diplomática entre o Brasil e a França, devido a questões ambientais, uma comitiva foi enviada ao país europeu com o objetivo de atrair investimentos para a região (JUNQUEIRA; ARAUJO; SILVA, 2020, p. 04).

<sup>51</sup> “Apesar do texto constitucional (...) afirmar que cabe a União estabelecer relações com estados estrangeiros, bem como de participar de organizações internacionais, é crescente a possibilidade dos entes subnacionais, participarem na política externa por meio da paradiplomacia, cujo conceito aumentou sua expressividade a partir do avanço da globalização (...).” (SALEME, 2021, p. 55).

uma reunião com o então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, recebendo a aprovação através do Ministério das Relações Exteriores, que também indicou representantes legais do governo federal, visto que é sua responsabilidade representar o país nessas ações institucionais (SANTOS, 2019a, p. 16). Apesar de tudo isso, a viagem foi considerada bem-sucedida pelo Consórcio e pela opinião da mídia<sup>52</sup> e de especialistas.

A agenda internacional contou com a participação e o apoio de órgãos como a Sudene, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), a Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem (ABID) e o Banco do Nordeste – BNB (CNE, 2019a).

Ainda neste mesmo período o Consórcio logrou realizar uma compra coletiva na área da saúde, com aquisição de insumos e medicamentos e registro de relevante economia para os cofres estaduais nordestinos<sup>53</sup>. A ação foi reconhecida ao atingir o objetivo pretendido de trazer poder de barganha e economia aos estados nordestinos e foi registrada desta forma pela governadora do Rio Grande do Norte, Fátima Bezerra:

A decisão de reunir os governos para trabalhar em conjunto já dá seus frutos. A economia na compra de medicamentos é excelente não só para os cofres públicos, mas para a melhoria dos serviços prestados à população, que é o mais importante. Um Nordeste forte e unido representa desenvolvimento para todos nós (TRIBUNA DO NORTE, 2019).

Novembro foi o mês em que se realizou o 1º Encontro Regional de Saúde do Nordeste, encerrando as principais ações de 2019.

O exercício de 2020 foi impactado pela pandemia do Covid-19 e ao mesmo tempo pela política negacionista do presidente Jair Bolsonaro, o que gerou uma necessidade imediata de medidas dos governos estaduais para enfrentar a situação sem apoio, recursos, nem direcionamentos por parte do governo federal. A atuação do CNE neste período, ao mesmo

---

<sup>52</sup> **Em missão na Europa, Consórcio Nordeste mira negócios e mostra Brasil sustentável.** Carta Capital. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/em-missao-na-europa-consorcio-nordeste-mira-negocios-e-mostra-brasil-sustentavel/>. Acesso em: 12 abr. 2022 e MADEIRO, 2019.

<sup>53</sup> A primeira compra coletiva realizada pelo Consórcio visou à economia de quase R\$ 50 milhões para os cofres públicos dos estados consorciados, viabilizada por meio de uma licitação conjunta para a compra de medicamentos envolvendo a aquisição de 10 itens componentes especializados da assistência farmacêutica. A estimativa inicial, conforme o edital, previa o investimento de R\$ 133 milhões na aquisição dos remédios, contudo a empresa vencedora do certame apresentou uma proposta final no valor de R\$ 118 milhões. Os preços praticados pelos estados antes do CNE poderiam chegar a R\$ 166 milhões, segundo a imprensa.

tempo em que refletiu o estado de coisas da pandemia, demonstrou que houve capacidade de registrar avanços em outras áreas.

Em janeiro foi instituída a Plataforma de Investimentos, foram fixadas diretrizes de atuação Conjunta dos estados consorciados no setor do gás - para lidar com as consequências da privatização da Gaspetro e permitir aos estados nordestinos exercerem seu direito de preferência de compra -, foi realizado o Fórum dos Gestores e Gestoras da Agricultura Familiar do Nordeste e criado o Programa Saúde do Nordeste, assim como foi celebrado um Convênio de Cooperação com a Fundação Estatal Saúde da Família (Fesf/SUS). Uma outra parceria importante é com o Mapbiomas, iniciativa que mapeia as transformações da cobertura e uso da terra, fiscaliza o desmatamento e monitora a superfície de água no território brasileiro.

Durante todo o período de março de 2020 até o final de 2021 prosperou o discurso negacionista do governo federal, cujas medidas defendidas especialmente pelo líder do Executivo prejudicaram a luta contra a pandemia no âmbito nacional. Além disso, a atitude de minimizar o impacto do vírus e questionar as diretrizes de distanciamento social ao apoiar a chamada "imunidade de rebanho" destoava do posicionamento de nações que alcançaram êxito no controle da pandemia (ALVARENGA et al., 2020, p. 05). Sobre este ponto, ALVARENGA et al (2020, p. 05) ainda registram:

No que se refere ao discurso negacionista, o presidente brasileiro alinha-se a um pequeno grupo de líderes mundiais (Bielorrússia, Turcomenistão e Nicarágua) que ignoram a seriedade e a gravidade da pandemia e, por isso, receberam o apelido 'Aliança de Avestruz', por sua comparação com a ave que esconde a cabeça no solo quando em situação de perigo. A 'Aliança de Avestruz', exposta em um número recente do Financial Times, questionou a postura do Presidente Jair Bolsonaro no cenário global diante da pandemia, indicando o retrocesso nas Relações Internacionais e na Diplomacia em Saúde.

A realidade de ações negativas e, sobretudo, de inações contraproducentes do governo federal vis-à-vis a pandemia, levou a batalhas judiciais entre os estados e a União pela liberdade e autonomia em agir pela saúde pública e o isolamento social diante do desastre sanitário iminente. Em última instância os estados venceram a disputa, porém tal fato seria insuficiente para prover uma abordagem adequada, robusta e alinhada o suficiente dos entes federativos para livrar o país de marcas vergonhosas no que concerne o combate ao COVID-19 no cenário internacional. PEREZ E SANTANA (2020, p. 02) sublinharam:

Nesse contexto, o controle do avanço da doença coube aos estados e municípios brasileiros. Inclusive, a prerrogativa de decretar o isolamento social foi tema de decisão judicial que conferiu aos estados e municípios essa responsabilidade. No entanto, assimetrias em relação ao modo de enfrentamento da Covid-19 perduraram, porque sem uma unidade construída pelo governo federal, e dado que o Brasil é um país de 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios, as unidades subnacionais tomaram um leque grande de ações, muitas vezes bastante divergentes entre si, sobre o *modus operandi* de enfrentamento da pandemia. O problema de a decisão ficar a cargo de estados e municípios é que estes têm um menor poder de gestão tanto de recursos econômicos quanto de recursos humanos. Além disso, a maioria não conta com comitês científicos ou apoio de comunidades técnico-científicas para a orientação da gestão da crise que a pandemia de Covid-19 colocou em todo o planeta" (PEREZ; SANTANA, 2020, p. 02).

Diante deste cenário, entre fevereiro e março foi criado o Comitê Científico de Combate à Pandemia de Coronavírus, com enorme impacto positivo na resposta ao Covid-19 no Nordeste, o que juntamente a outras medidas de combate à pandemia, tornou a região, proporcionalmente, na menos afetada e naquela com menor número de mortes por habitante decorrentes da pandemia (PERON, 2021). De acordo com o Governador do Piauí, Wellington Dias: “O sucesso da vacinação no Nordeste, graças ao trabalho do Consórcio Nordeste e à nossa atuação no Fórum Nacional de Governadores, foi reconhecido com a entrega do “Prêmio Sergio Arouca de Saúde” pelo Sindicato dos Trabalhadores da renomada Fiocruz.” (CNE, 2022b).

A criação e a atuação do Comitê foram celebradas pela comunidade científica em geral e a voltada à saúde em particular, sendo relevante ressaltar que o C4NE não foi beneficiado com recursos orçamentários por parte do Consórcio, o que exigiu a convocação de voluntários por meio de chamadas nas redes sociais em todas as áreas relacionadas aos subcomitês do C4, além de profissionais das áreas de comunicação com expertise em redes sociais, designers gráficos e digitais, especialistas em ciências humanas, pessoal técnico e administrativo que se uniram ao trabalho do Comitê através de uma plataforma de colaboração virtual denominada Projeto Mandacarú. Esta organização informal e independente do C4NE<sup>54</sup> atraiu mais de 2 mil profissionais voluntários de todo o Brasil para trabalhar no C4 (NICOLELIS, 2021, p. 129).

Já em abril foi celebrado um acordo de colaboração técnica com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID para transferência de conhecimento sobre títulos verdes, além de

---

<sup>54</sup> A partir de uma perspectiva institucional, trata-se de um caso exemplar da relevância atribuída aos agentes que produzem evidência científica, por meio da coordenação do médico e neurocientista Miguel Nicolelis, que se afastou por questões pessoais em fevereiro de 2021, e do físico Sergio Machado Rezende, ex-ministro da Ciência e Tecnologia. O grupo é composto por representantes de todos os estados da região, que são assessorados por cientistas e médicos de outras regiões do país e do exterior, para a tomada de decisões no enfrentamento do novo coronavírus. Em outras palavras, trata-se de uma inovação institucional no combate à pandemia, com uma instância de assessoramento com caráter eminentemente técnico-científico (PALOTTI et al, 2021, p. 14).

ser iniciada uma articulação para compra de vacinas da Covid-19 em conjunto com o Consórcio Amazônia Legal. Neste mesmo intervalo de tempo foi instituído o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS-NE) e foi lançado o Sistema de Informação Regional da Agricultura Familiar (SIRAF-NE), ambos de grande importância para a agricultura familiar e a população rural em geral e do semiárido em especial.

O mês de julho veio com a celebração de um Convênio de Cooperação Técnica com o Banco de Brasília (BRB) e a Comenda Celso Furtado<sup>55</sup>, destinada a reconhecer pessoas e instituições que apoiam o desenvolvimento sustentável do Nordeste. Na primeira edição, foram homenageadas quatro personalidades: Luiz Gonzaga Belluzzo, economista e professor universitário; Patrícia Galvão, escritora e militante feminista, conhecida como Pagu; Valdelice Soares Pinheiro, líder quilombola e coordenadora do Instituto de Mulheres Negras do Amapá; Zelito Viana, cineasta, produtor e roteirista. Em dezembro, houve a publicação de Resolução<sup>56</sup> dispondo sobre a criação e o funcionamento das Câmaras Temáticas.

Já em 2021, no mês de janeiro, foi instalada a Câmara Temática de Agricultura Familiar e celebrado um Acordo de Cooperação Técnica com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido (AP1MC), que apoia o projeto de construção de um milhão de cisternas no semiárido brasileiro. O tema da agricultura familiar é especial dado o impacto direto que ele traz na vida de milhões de nordestinos, sendo as frentes e iniciativas a ele relacionadas em geral bastante ativas e atuantes.

O mês de fevereiro foi bastante agitado, com diversas ações sendo postas em prática, como uma articulação para compra conjunta de vacinas russas para combate da Covid-19 e a instalação das Câmaras Temáticas de Assistência Social, de Saúde, de Gestão Pública e Inovação Tecnológica, de Meio Ambiente e de Arranjos Público-Privados.

Além das ações já citadas, foi também lançada a Carta Nordeste pela Ação Climática - durante a 26ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP26) – bem como foi proposta uma ação judicial contra a concentração dos Cortes de novos benefícios do Programa Bolsa Família na região Nordeste.

Vale salientar o uso constante de notas e cartas abertas, bem como declarações públicas, por parte do CNE, como instrumento político de pressão ou de reação e defesa, em que o Consórcio deixa pública sua opinião sobre determinado tema.

---

<sup>55</sup> Celso Furtado é o patrono do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Nordeste.

<sup>56</sup> Resolução 12/2020 - CNE, de 28 de dezembro de 2020.

Nos primeiros três anos foram ao menos 17 notas e cartas abertas, abrangendo temas como descaso federal com a Amazônia e o meio-ambiente, repúdio pelo cancelamento de projetos de energia eólica no Nordeste, apoio aos Governadores do Norte e Centro-Oeste do Brasil em relação à proposta do governo federal de alterar a distribuição dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal, defesa do isolamento social como medida de combate à pandemia de Covid-19 - em contraposição à postura adotada pelo presidente Jair Bolsonaro, que minimizou a gravidade da pandemia -, repúdio ao veto do governo federal à lei que previa auxílio emergencial para trabalhadores informais durante a pandemia, carta ao embaixador da China no Brasil - em agradecimento pela ajuda do governo chinês no combate à pandemia -, preocupação com a falta de transparência na divulgação dos dados da pandemia de Covid-19 pelo governo federal, carta ao presidente Jair Bolsonaro, em que cobrou medidas efetivas para combater a crise econômica gerada pela pandemia.

O CNE também, por meio de notas e cartas públicas, repudiou a declaração do presidente Jair Bolsonaro de que o Nordeste seria uma região de "paraíbas" - termo considerado pejorativo e preconceituoso -, pediu ao governo federal a liberação de recursos para a construção de barragens e adutoras de água na região Nordeste, repudiou a aglomeração de pessoas em eventos promovidos pelo presidente Jair Bolsonaro (em meio à pandemia), carta aos líderes do G7, em que pediu apoio para o acesso dos países em desenvolvimento às vacinas contra a Covid-19 e para a suspensão das patentes dos medicamentos relacionados à pandemia.

O Consórcio manifestou solidariedade à população de Manaus - diante do agravamento da pandemia de Covid-19 no Amazonas -, enviou carta ao presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, em que pediu a inclusão na pauta de votação de projetos que visam combater a violência contra a mulher; o CNE repudiou a declaração do presidente Jair Bolsonaro de que o Brasil deveria "dar um chute naquele pau-de-arara e fazer ele voar" - em referência a um membro do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) -, parabenizou a aprovação pelo Congresso Nacional da nova lei de licitações, que visa aprimorar os processos de contratação de obras e serviços públicos, além de pedir ao governo federal a retomada do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar, como forma de combater a fome e a pobreza na região Nordeste.

No mês de fevereiro foi instituída também a Câmara Temática de Segurança Pública e foi celebrado um Memorando de entendimento com o Unicef para o desenvolvimento de ações conjuntas em favor dos direitos de crianças e adolescentes.

Abril foi o mês em que as Câmaras Temáticas de Educação, bem como a de Turismo e de Energias, foram instituídas, e quando foi celebrado o pacto nacional pelo retorno gradual, seguro e efetivo das aulas presenciais na educação básica.

O requerimento de prorrogação da Lei Aldir Blanc também foi formulado no mês de abril, juntamente com a assinatura de acordo com a Unicef para o fortalecimento das políticas para infância. Florence Bauer, representante da UNICEF no Brasil, deu a seguinte declaração, concernente ao acordo com o CNE:

O UNICEF já trabalha com os governos do Nordeste em muitas frentes, como saúde, educação, desenvolvimento infantil e proteção. Este acordo traz a oportunidade de estender essa colaboração para o nível regional e ir além, alcançando mais meninas e meninos, sobretudo aqueles que mais precisam, e fortalecer o apoio para eles (UNICEF, 2021).

Em maio houve a renovação da cooperação com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) e com a Embaixada de França no Brasil, enquanto em julho foi lançado o Programa Nordeste Acolhe, que beneficia os órfãos da Covid-19 com uma bolsa até atingirem a maioridade, foi apresentada proposta de redução de gás carbônico, além de ter sido realizado o encontro comemorativo de cooperação, entre o CNE, a AFD e a Embaixada da França.

A presente pesquisa analisa a atuação do Consórcio desde seu início em 2019 até o final de 2021, contudo, entendemos que seja oportuno registrar algumas ações realizadas após esse período, como a instituição do Sistema Unificado Regional de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF) - Nordeste<sup>57</sup>, a autorização de criação do Fundo Ambiental do Nordeste (FAN)<sup>58</sup> e a instituição do Escritório de Projetos<sup>59</sup>.

Ao longo dos seus três primeiros anos de existência o Consórcio Nordeste atuou em diversas frentes. Podemos mapear ao menos 99 ações, por meio de pesquisa documental em atas, resoluções, portarias e relatórios oficiais do CNE, além de levantamento na mídia. As referidas ações podem ser divididas em três grandes grupos. Aquelas concernentes a posicionamentos públicos e políticos, em geral de enfrentamento ou de resistência às políticas e à abordagem do Governo Federal frente aos problemas nacionais e regionais da atualidade.

---

<sup>57</sup> Resolução nº 04 – CIDSNE/PRES, de 16 de junho de 2022.

<sup>58</sup> Resolução nº 09 – CIDSNE/PRES, de 08 de dezembro de 2022.

<sup>59</sup> Resolução nº 09 – CIDSNE/PRES, de 08 de dezembro de 2022.

Outro grupo de ações desenvolvidas pelo CNE são as parcerias, os convênios, os acordos de cooperação, com instituições nacionais e internacionais, com o intuito de ampliar, robustecer e otimizar a atuação do Consórcio, ao contar com a *expertise*, a chancela ou o recurso de terceiros para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável almejados pelo CNE em seu estatuto. O outro grupo é o de ações diretas do Consórcio, aquelas que ele desempenha sozinho e que não se resume a um posicionamento público.

As ações levantadas por meio da pesquisa documental em atas, resoluções, portarias e relatórios de atividade encontram-se listadas de modo abreviado nas Tabelas 2 e 3.

**Tabela 2.** Lista do levantamento das ações realizadas pelo CNE até dez/2021, parte 1/2.

| LEVANTAMENTO DE AÇÕES REALIZADAS PELO CNE - 2019 A 2021 |                                                    |    |                                               |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----|-----------------------------------------------|
| PARTE 1/2                                               |                                                    |    |                                               |
| 1                                                       | MISSÃO À EUROPA                                    | 26 | PATRONO CELSO FURTADO                         |
| 2                                                       | COOP EMBAIX FRANÇA                                 | 27 | COMENDA CELSO FURTADO                         |
| 3                                                       | COOP AFD                                           | 28 | IMPORT SPUTNIK VACINA COVID                   |
| 4                                                       | INTEGRAÇÃO AG. AGROPECUÁRIAS NE                    | 29 | PROGRAMA ENERGIAS LIMPAS - ESTUDO             |
| 5                                                       | BANCO DE BOAS PRÁTICAS                             | 30 | BOLETINS INFORMATIVOS COVID - COMITÊ CIENTÍF. |
| 6                                                       | ROTA DAS EMOÇÕES / AFD                             | 31 | GASPETRO - EXERCÍCIO DIREITO DE PREFERÊNCIA   |
| 7                                                       | REF. TRIBUTÁRIA - POSICIONAMENTO ÚNICO             | 32 | PAS/NE                                        |
| 8                                                       | NE CONECTADO - ESTUDO                              | 33 | NOTA PELA DEMOCRACIA                          |
| 9                                                       | PLATAFORMA DE INVEST./ FUNDO DE INVEST.            | 34 | NORDESTE ACOLHE                               |
| 10                                                      | CARTA DE TERESINA                                  | 35 | APOIO EMERGENCIAL BAHIA - CHUVAS              |
| 11                                                      | CT JUVENTUDE                                       | 36 | CT AGRICULTURA FAMILIAR                       |
| 12                                                      | CT MULHER                                          | 37 | CT ASSIST SOCIAL                              |
| 13                                                      | ALINHAMENTO POLÍTICA DO GÁS                        | 38 | CT MEIO AMBIENTE                              |
| 14                                                      | MODELO DE GESTÃO PROJETOS COLETIVOS                | 39 | CT SAÚDE                                      |
| 15                                                      | FIDA - CONVÊNIOS                                   | 40 | CT GESTÃO PÚB. E INOV. TECNOLÓGICA            |
| 16                                                      | BNDES - CONVÊNIOS                                  | 41 | CT ARRANJOS PÚBLICOS E PRIVADOS               |
| 17                                                      | ABDE - CONVÊNIOS                                   | 42 | CT SEGURANÇA PÚBLICA                          |
| 18                                                      | CARTA LIBERAÇÃO ALIMENTOS DO PAA                   | 43 | CT EDUCAÇÃO                                   |
| 19                                                      | RECONHECIMENTO OFICIAL GRAVIDADE PANDEMIA          | 44 | CT ENERGIAS                                   |
| 20                                                      | COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE À PANDEMIA            | 45 | CT TURISMO                                    |
| 21                                                      | COMPRA 600 VENT PULMONARES                         | 46 | COMITÊ REGIONAL DE FARMACOVIGILÂNCIA          |
| 22                                                      | BRIGADA EMERGENCIAL                                | 47 | CT DE CULTURA                                 |
| 23                                                      | SIRAF - SIST REG INF AGR FAM                       | 48 | CT DE CIÊNCIA E FOMENTO AO CONHECIMENTO       |
| 24                                                      | PNUD - COOP TÉCNICA                                | 49 | CT DE INFRAESTRUTURA E INVESTIMENTO           |
| 25                                                      | LEI ALDIR BLANC - MANIF PELA LIBERAÇÃO DE RECURSOS | 50 | CT DE SANEAMENTO, ESGOT SANIT E ABASTECIMENTO |

Fonte: Próprio autor, 2022.

**Tabela 3.** Lista do levantamento das ações realizadas pelo CNE até dez/2021, parte 2/2.

| LEVANTAMENTO DE AÇÕES REALIZADAS PELO CNE - 2019 A 2021 |                                                     |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| PARTE 2/2                                               |                                                     |
| 51 IPES - APOIO VAC COVID - FESF/SUS - CONV COOP TÉC    | 76 SUSA - SIST ÚNICO DE SANID ANIMAL                |
| 52 BRB - CONV COOP TÉC                                  | 77 FIDA - EST. FINANCIADO - SELO DE QUAL. AGRIC FAM |
| 53 AP1MC - CISTERNAS - ACORDO COOP TÉC                  | 78 FIDA - EST. FINANCIADO - FISCALIZ INTEGR AGROPEC |
| 54 MAPBIOMAS - AC COOP TÉC                              | 79 ESCRITÓRIO DE PROJ SANEAMENTO                    |
| 55 INDICADORES SUAS                                     | 80 NOTA SOBRE PRIVATIZAÇÃO DA ELETROBRÁS            |
| 56 PROPOSTA REDUÇÃO DE CO2                              | 81 CARTA GOVS NORDESTE COVID                        |
| 57 MONET ATIVOS AMBIENTAIS - BID                        | 82 CARTA FUNDEB                                     |
| 58 FAN/NE - FUNDO AMB                                   | 83 CARTA ÓLEO NAS PRAIAS                            |
| 59 CRAs - CERTIF RECEB AGRONEG - 15M                    | 84 CARTA REFORMAS PREV E TRIB                       |
| 60 QUALIFICAR ACESSO AO PRONAF / BNB                    | 85 NOTA SOBRE RELATÓRIO FINAL DA CPI DO RN          |
| 61 NT CT AGRIC FAM - ESTIAGEM E MITIGAÇÃO               | 86 CARTA DE BRASÍLIA                                |
| 62 REDE NORDESTINA DE ATER                              | 87 PROMOÇÃO DO NE COMO DESTINO TURÍSTICO            |
| 63 NT SOBRE ATER NA REGIÃO NE                           | 88 FORTALECIMENTO DA MALHA AÉREA                    |
| 64 NT CORTES NO BOLSA FAMÍLIA                           | 89 ESPAÇO DE REFLEXÃO TURISMO                       |
| 65 ENERGIAS LIMPAS                                      | 90 MARCA NE                                         |
| 66 PARTICIPAÇÃO COP26                                   | 91 GUIA RÁPIDO - CRÉD COOP DA AGRIC FAM DO NE       |
| 67 CARTA PELA AÇÃO CLIMÁTICA                            | 92 ZERAR FILAS DO BOLSA FAMÍLIA                     |
| 68 PROTOCOLO RESÍDUOS NO MAR/PRAIA                      | 93 PREV NORDESTE                                    |
| 69 MAPEAMENTO DA POLÍTICA AMBIENTAL DO NE               | 94 CVM - DOC E OBJ                                  |
| 70 FORÇA DE SEGURANÇA INTEGRADA                         | 95 MÉDICOS PELO NE                                  |
| 71 CIIC (ENFRENT AO TRÁFICO E AO CO)                    | 96 OBSERVATÓRIO NE                                  |
| 72 PLANO PROTEÇÃO DAS FRONTEIRAS                        | 97 GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS             |
| 73 SIST REGIONAL DE GESTÃO DE RISCOS                    | 98 REDE DE EDUCADORES DO NE                         |
| 74 RESILIÊNCIA CLIMÁTICA NO SEMIÁRIDO                   | 99 GIRO NORDESTE                                    |
| 75 1A FEIRA NORDESTINA DE AGRIC FAMILIAR                |                                                     |

Fonte: Próprio autor, 2022.

### 3.4 CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES LEVANTADAS

O levantamento das ações do Consórcio - por meio de análise do conteúdo das Atas das Assembleias Gerais, bem como de todas as Resoluções e Portarias publicadas pela autarquia, somada ao material presente no Relatório de Atividades do Triênio 2019-2021 (CNE, 2022b) e ainda registros na mídia – levou a 99 ações.

O método de análise documental é considerado uma forma sistemática e confiável de se coletar dados, pois garante acesso a todas as ações e decisões relevantes da instituição de interesse deste trabalho, além de outras informações importantes para a análise como um todo, além de ser particularmente útil quando se busca compreender processos e práticas institucionais (SEVERINO, 2013).

Essas noventa e nove ações foram, em seguida, classificadas de duas formas diferentes. Primeiramente, foram categorizadas, pelo que o autor chamou de Natureza, onde cada ação passou a ser enquadrada dentro de uma das três categorias: Ação Direta, Parceria e Posicionamento público, conforme Figura 3. A segunda classificação, visível na Tabela 4, identificou cada ação com um nível, variando de 1 a 3, de cada um dos cinco “Critérios Operacionais” criados pelo autor, quais sejam Maturidade, Efetividade, Complexidade, Finalidade e Importância Estratégica. As duas classificações foram criadas como instrumentos auxiliares de análise que permitem um aprofundamento do entendimento não apenas da natureza das ações do CNE e do funcionamento desta instituição, mas sobretudo da relação entre as iniciativas do Consórcio e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A utilização de múltiplas dimensões para classificar as ações contribui na identificação de padrões e tendências, o que auxilia numa avaliação mais precisa e completa dos movimentos do Consórcio. A criação de categorias de análise para ações e fenômenos institucionais é uma prática comum nas ciências sociais, em especial neste caso na ciência política e no estudo das políticas públicas (RAMOS; SCHABBACH, 2012). A classificação de "Natureza" permite uma análise mais precisa sobre a forma como as ações são realizadas, ao passo que a categorização de "Critérios Operacionais" é uma forma de avaliar as ações em relação a critérios específicos.

O próximo passo foi relacionar cada uma das ações levantadas do Consórcio com os 17 ODS, procurando identificar quais objetivos eram mais diretamente afetados por aquela ação específica. Para isso, os Objetivos foram abordados levando-se em conta não apenas pelo seu conteúdo geral, mas também o conteúdo das metas a eles inerentes. A combinação de informação entre o conteúdo geral do Objetivo e suas respectivas Metas foi condição *sine qua non* para um estabelecimento mais preciso e rigoroso da relação entre esses dois fenômenos, e a consequente análise de tal realidade.

Desta forma, a combinação da análise documental com a criação de duas classificações, combinada com o enquadramento das ações nos ODS, permite uma análise mais abrangente e detalhada das ações realizadas pelo Consórcio Nordeste e sua contribuição para o desenvolvimento sustentável na região.

**Tabela 4.** Lista de descrição dos Critérios Operacionais.

| CRITÉRIOS OPERACIONAIS         |                                                                                                                                                                                               |              |                                                                                                                       |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria                      | Descrição Geral                                                                                                                                                                               | Nível / Tipo | Descrição Específica                                                                                                  |
| <b>Complexidade</b>            | A ação depende de vários fatores para se realizar, sendo alguns deles externos ao controle do CNE.                                                                                            | 1            | Ação depende apenas de um ou mais entes ou fatores, todos sob controle do CNE.                                        |
|                                |                                                                                                                                                                                               | 2            | Ação depende de dois ou três entes ou fatores, sendo um deles fora do controle do CNE.                                |
|                                |                                                                                                                                                                                               | 3            | Ação depende de três ou mais entes ou fatores, sendo dois ou mais deles externos ao controle do CNE.                  |
| <b>Maturidade</b>              | A ação depende de vários estágios para ser realizada, mas todos os passos estão sob o controle do CNE.                                                                                        | 1            | Ação em fase inicial, de planejamento ou projeto.                                                                     |
|                                |                                                                                                                                                                                               | 2            | Ação em fase de implementação.                                                                                        |
|                                |                                                                                                                                                                                               | 3            | Ação executada ou em execução.                                                                                        |
| <b>Efetividade</b>             | Os efeitos desejados da ação podem ser identificados de forma clara e prática.                                                                                                                | 1            | Efeito desejado da ação foi frustrado ou ainda não ocorreu.                                                           |
|                                |                                                                                                                                                                                               | 2            | Efeito desejado da ação não pode ser identificado com clareza.                                                        |
|                                |                                                                                                                                                                                               | 3            | Efeito desejado da ação pode ser identificado e já ocorreu.                                                           |
| <b>Importância estratégica</b> | A ação, uma vez realizada, serve de marco e/ou apoio para novas iniciativas, com efeito de encadeamento positivo sobre a realidade (desdobramentos positivos sobre outras ações).             | 1            | Ação de baixo impacto, sem desdobramentos previstos.                                                                  |
|                                |                                                                                                                                                                                               | 2            | Ação de impacto moderado, com possíveis desdobramentos.                                                               |
|                                |                                                                                                                                                                                               | 3            | Ação de impacto alto, serve de marco, com prováveis desdobramentos.                                                   |
| <b>Finalidade</b>              | A ação é mais relacionada ao objetivo oficial do Consórcio ou à defesa/resistência da região e de seus habitantes em relação a ações externas negativas, sobretudo vindas do Governo Federal. | A            | Ação ligada ao Propósito oficial do CNE (desenv sustentável da região).                                               |
|                                |                                                                                                                                                                                               | B            | Ação ligada à defesa da Região frente a ataques ou retrocessos provocados pela ação ou inação do Governo Federal.     |
|                                |                                                                                                                                                                                               | C            | Ação pode ser identificada ou interpretada simultaneamente tanto de defesa quanto ligada ao propósito oficial do CNE. |

Fonte: Próprio autor, 2022.

De modo a enriquecer as análises por meio da identificação e agregação de perfis de visualização do fenômeno mais distintos, as ações foram categorizadas em três Naturezas: Ações diretas, Parcerias e Posicionamentos públicos, descritas como segue:

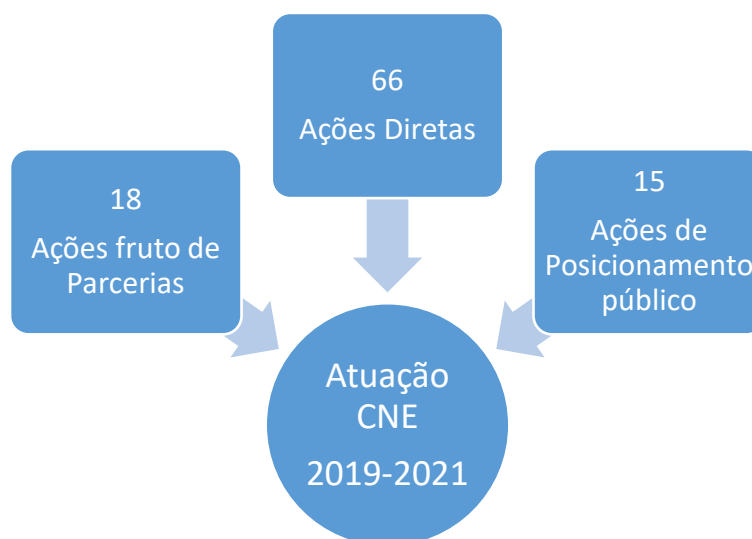
**Ações Diretas** - São aquelas executadas direta e unicamente pelo Consórcio e por sua estrutura funcional existente, o que inclui os nove governos estaduais, sem a participação de outros entes.

**Parcerias** – São todas as ações cuja existência seja fruto de parcerias, convênios, compromissos, acordos de cooperação e demais instrumentos entre o CNE e uma ou mais entidades não pertencentes ao Consórcio e a seus governos integrantes.

**Posicionamentos públicos** – São aquelas ações que se constituem essencialmente na emissão de uma opinião oficial do Consórcio sobre determinado tema (geralmente nacional), comumente provocado pela ação ou inação do governo federal, ou pela ameaça deste em tomá-las ou em não as executar. As declarações do CNE costumam dar-se por meio de notas públicas,

cartas abertas, ou instrumentos assemelhados. É por meio destes posicionamentos que o CIDSNE procura marcar sua posição, com o intuito de influenciar a opinião pública e as instituições da República.

**Figura 3.** Quantidade de ações do CNE por Natureza.



Fonte: Próprio autor, 2022.

O Critério Operacional Finalidade, merece uma atenção especial por duas razões: a primeira é que ele trata diretamente do cenário político existente no período desta pesquisa (2019-2021), que exigiu do Consórcio uma postura defensiva em relação aos ataques e ameaças do Governo Federal. Neste sentido, temos a separação do CO em 3 tipos (A, B e C), conforme Figura 4, ao invés de 3 níveis (1, 2 e 3), como nos outros Critérios Operacionais. Os tipos são descritos na Tabela 4 abaixo, contudo, em resumo, são ações defensivas, ações normais e proativas do CNE, sem ligação com respostas ao Governo central e, por último, ações híbridas, que podem ser vistas como defensivas ou independentes a depender do ângulo do observador.

#### *3.4.1 A Finalidade “Defesa” e o olhar neoinstitucional*

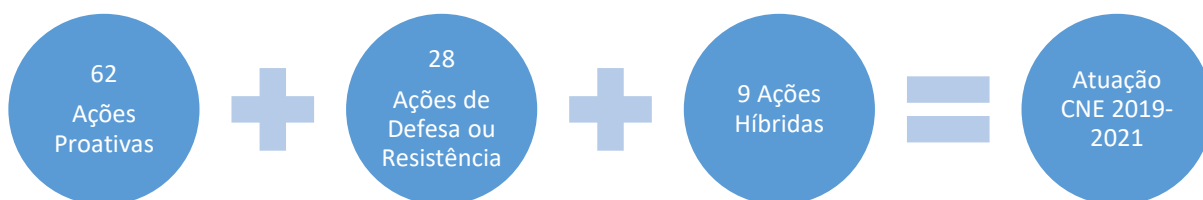
Segundo o neoinstitucionalismo, as instituições têm um papel central na coordenação de ações coletivas, ou seja, na capacidade de diferentes atores trabalharem juntos em busca de objetivos comuns. No caso das ações do Consórcio Nordeste, a classificação “Finalidade” pode

ajudar a identificar, pelos estados nordestinos, uma tentativa de coordenar ações em resposta às ameaças do governo federal. Autores como O'Donnell (1996) e Hall (1997) argumentam que a capacidade de implementação das políticas públicas está relacionada à capacidade de coordenação das ações coletivas entre os diferentes atores envolvidos.

Assim como o CO Finalidade procura esclarecer a atuação do CNE com três tipos de enquadramento, é importante destacar que a teoria neoinstitucionalista não se aplica apenas a contextos de coordenação de ações coletivas em resposta a ameaças externas, mas também em situações de implementação de políticas públicas de forma mais ampla, e contexto mais “normal”, o que seria o caso do Tipo B, relacionado às ações proativas, não defensivas. Adequado a estes casos, autores como March e Olsen (1989) argumentam que a coordenação de ações coletivas é essencial para a implementação de políticas públicas, especialmente em contextos de múltiplos atores e interdependência entre os problemas públicos.

Toda a relação de ações levantadas, suas classificações por Natureza e por Critério Operacional, assim como sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, encontra-se no Apêndice deste trabalho.

**Figura 4.** Ações do CNE por Função.



Fonte: Próprio autor, 2022.

## 4 ODS/ONU: PANORAMA E IMPORTÂNCIA

### 4.1 SURGIMENTO E CONTEÚDO DOS ODS

O compromisso da atuação do CNE com o desenvolvimento sustentável do Nordeste deve ser vislumbrado pela aderência a uma classificação consistente, abrangente e preferencialmente aceita pela maioria dos países. Hoje, tal instrumento é encarnado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de alcance global, uma vez que fazem parte da Agenda 2030 das Nações Unidas - como é conhecido o documento “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2015) - e foram aprovados pelo conjunto de países pertencentes a esta organização.

A Agenda 2030 é fruto de um processo participativo mundial de cerca de dois anos, no qual governos, sociedade civil, iniciativa privada e instituições de pesquisa contribuíram por meio da Plataforma *My World* e se trata de um plano de ação que pretende ser integrado, geral e composto de quatro partes: Declaração; ODS; Acompanhamento e avaliação; e, Implementação.

As primeiras discussões sobre desenvolvimento sustentável se deram na reunião de cúpula Rio 92, ou Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Os debates se seguiram na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ocorrida em Johannesburgo em 2002, também conhecida como Rio+10, assim como na Cúpula das Nações Unidas sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ocorrida em 2010 em Nova Iorque e na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 2012, a Rio+20<sup>60</sup>.

Foi na Rio+20 que se chegou à conclusão da necessidade de novos objetivos e metas para substituírem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODM consistem em 8 objetivos<sup>61</sup>, 21 metas e 60 indicadores que integram a Declaração do Milênio, adotada

---

<sup>60</sup> ONU, 2017a.

<sup>61</sup> Os oito objetivos que compõem os ODM são: 1) acabar com a fome e a miséria; 2) educação básica de qualidade para todos; 3) igualdade entre os sexos e valorização da mulher; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde das gestantes; 6) combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e 8) estabelecer parcerias para o desenvolvimento (PNUD, 2016).

pelos Estados-membros da ONU na Cúpula do Milênio, ocorrida no ano 2000 na sede da ONU em Nova Iorque (DA SILVEIRA; PEREIRA, 2018).

Decorrido o prazo de cumprimento, em 2015, dos Objetivos do Milênio estabelecidos pela ONU, e realizadas as principais avaliações dos resultados e metas alcançados - como o aumento da participação política das mulheres (PNUD, 2015) e a redução expressiva do contingente de pessoas vivendo em estado de extrema pobreza, tal qual de óbitos por doenças associadas à pobreza, como tuberculose e malária-, foram criados pela ONU os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dentro de uma nova agenda de desenvolvimento sustentável (PNUD, 2016), a já apresentada Agenda 2030.

Com isso, poderia haver continuidade nas ações dos ODM (PNUD, 2017), aperfeiçoando o modelo e tornando-o mais abrangente, detalhado e robusto, com vigência do início de 2016 ao final de 2030, de longo prazo, estimulando assim, naturalmente, a criação de estratégias sustentáveis.

Os ODS surgiram após cerca de dois anos de negociações entre estados-membro da ONU e tiveram sua construção coordenada por um Grupo de Trabalho Aberto da Assembleia Geral da instituição, além de, como já relatado, contar a participação da sociedade civil através de consultas públicas. Contudo, ainda assim, os ODS não possuem efeito vinculante, procurando ter efeito prático por meio do engajamento mundial espontâneo em torno de suas metas e de sua incorporação gradual no planejamento das instituições públicas, privadas, além da sociedade civil.

Diferente dos ODM, os ODS têm aplicação universal, ao invés de restrita aos países mais pobres e em desenvolvimento e dialogam com as dimensões fundamentais do desenvolvimento sustentável, a ambiental, a social e a econômica (SUWA; WATABE; SHIMIZU, 2016), além de serem compostos por cinco elementos implícitos, quais sejam: pessoas, planeta, parcerias, paz e prosperidade.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável adotam uma abordagem integrada, apesar de não isenta de tensões (NEWELL; PATERSON, 2018) em que os diferentes objetivos se interconectam e influenciam mutuamente, tanto positiva quanto negativamente, de maneira que o bom desempenho de um objetivo pode ajudar a melhorar outros a ele relacionados direta ou indiretamente, ou segundo Newell e Paterson:

Embora possa haver uma retórica de consenso em torno dos ODS, existe uma série de tensões e conflitos em torno dos objetivos e metas específicos. Estes incluem tensões entre os objetivos econômicos e ambientais, entre os objetivos de crescimento e os de

redistribuição, e entre os objetivos de longo prazo e os de curto prazo. Também há tensões entre os interesses de diferentes atores, incluindo governos, empresas, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, e tensões entre os interesses dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento. Além disso, há tensões entre os ODS e outras iniciativas globais, como os acordos comerciais, que podem ter efeitos negativos sobre os objetivos e metas dos ODS. (NEWELL; PATERSON, 2018, p. 568).

Os ODS são compostos por 17 objetivos e 169 metas (ONU, 2015), que ambicionam atingir o desenvolvimento sustentável do planeta até 2030; eles fornecem um plano de ação global para o desenvolvimento sustentável, com o objetivo de criar um futuro melhor para todos. Muitas vezes os nomes dados aos ODS são insuficientes para que se tenha uma ideia clara e sobretudo precisa quanto ao que se espera de alguns deles.

Tal limitação é amenizada pela existência das metas que compõem cada ODS, pois além de definirem um escopo mais claro, elas são muitas vezes o objeto ou a base dos indicadores que, juntos, ajudarão a indicar se aquele Objetivo está sendo alcançado ou não e em que velocidade. Os dezessete objetivos estão expostos visualmente na Figura 5.

**Figura 5.** Os 17 ODS da ONU.



Fonte: ONU, 2022.

#### 4.1.1 Das metas que compõem os ODS

Há muito o que ser dito sobre as metas que compõem os ODS, algumas muito genéricas, outras irrealistas quando levado em conta o marco temporal com que se trabalha, sem mencionar as que não possuem indicador claro, de maneira a permitir que sua evolução venha a ser mensurada com um mínimo de segurança. Os exemplos são muitos, e deixaremos para o leitor uma análise do caráter e da qualidade das metas, visto que tal investigação fugiria ao foco principal do presente trabalho.

Contudo, apenas para ilustrar, citaremos algumas metas, uma com conteúdo mais abrangente e genérico, como é o caso da meta 1.4, pela qual pretende-se “Garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como acesso a serviços básicos (...).”<sup>62</sup> e outra com um objeto mais direto e preciso, a exemplo da meta 3.6, que consiste em “Até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas.”<sup>63</sup>.

São as metas que permitem a observação do real escopo e das nuances de cada Objetivo, tendo sido de vital importância na classificação das ações do Consórcio. Por esta razão decidimos apresentar ao menos algumas dessas metas, de forma a propiciar uma melhor compreensão tanto dos ODS como das classificações das ações do CNE por aqueles que tiverem contato com o presente estudo. Assim, listamos em seguida alguns ODS, com metas<sup>64</sup>exemplificativas:

1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

Este ODS possui 5 metas e mais duas submetas derivadas. Como exemplo de suas metas, apontamos as duas que seguem:

1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças;

1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais.

2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

---

<sup>62</sup> ONU, 2015.

<sup>63</sup> Id.

<sup>64</sup> Para acesso a todas as metas dos ODS/ONU, visitar o seguinte endereço eletrônico: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

Este ODS possui 5 metas e mais 3 submetas derivadas. Como exemplo, apontamos as duas metas que seguem:

2.1 Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano;

2.3 Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola.

6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

Este ODS possui 6 metas e mais 2 submetas derivadas. Como exemplo, apontamos as quatro metas que seguem:

6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos;

6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade;

6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente;

6.6 Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos.

15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

Este ODS possui 9 metas e mais 3 submetas derivadas. Como exemplo, apontamos as três metas que seguem:

15.1 Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais;

15.2 Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente;

15.3 Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo;

17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Este ODS possui 19 metas. Como exemplo, apontamos as três metas que seguem:

17.1 Fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional para arrecadação de impostos e outras receitas;

17.4 Ajudar os países em desenvolvimento a alcançar a sustentabilidade da dívida de longo prazo por meio de políticas coordenadas destinadas a promover o financiamento, a redução e a reestruturação da dívida, conforme apropriado, e tratar da dívida externa dos países pobres altamente endividados para reduzir o superendividamento;

17.17 Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias.

## 4.2 OS ODS E A ACADEMIA

O monitoramento e avaliação quanto à implementação dos ODS dá-se com a liderança dos Estados-membros da ONU, por meio de revisões periódicas acerca dos avanços obtidos nos níveis global, nacional, subnacional, regional nas reuniões do Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável, com a formulação anual de relatório realizada pelo Secretário-Geral da ONU (PNUD, 2016).

Os ODS têm potencial de atingir mudanças efetivas, contudo enfrentam desafios políticos consideráveis. O CNE surge como um fator facilitador para a consecução dos ODS na região Nordeste ao fomentar a coordenação de ações entre diferentes governos estaduais, ONGs e instituições nacionais e internacionais, sociedade civil e setor privado. Além disso, por meio do intercâmbio promovido por suas câmaras temáticas, favorece a utilização de técnicas de

gestão pública modernas, inovadores e eficazes, as quais apoiam o atingimento dos ODS, os quais comprovadamente se beneficiam de práticas de gestão pública exitosas.

É importante destacar a importância dos ODS para o campo da ciência política, haja vista a implicação deste objeto de análise para as políticas públicas, para o ato de governar e para as tomadas de decisão, uma vez que os ODS tocam questões políticas relevantes como justiça, igualdade e governança democrática, por exemplo, todos temas axiais e caros à ciência política. Um exemplo desta aproximação da ciência política com o tema ODS é um artigo que critica o potencial dos ODS para avançar em direção à justiça social, por estes se concentrarem mais em questões de desenvolvimento econômico e meio-ambiente e não abordarem devidamente questões de justiça e desigualdade social (FUKUDA-PARR, 2016).

Segundo o autor, temas como distribuição de renda, acesso a serviços básicos, igualdade de gênero e direitos humanos não possuem uma estrutura clara, e os indicadores utilizados podem ser uma fragilidade no projeto. As observações do autor não invalidam ou minimizam a importância dos ODS, mas mostram a importância da análise crítica e exemplifica o interesse da ciência política pelos ODS e a relevância deste instrumento de desenvolvimento sustentável.

Aliás, a relação dos ODS com os direitos humanos, um dos pilares da democracia (BEETHAM, 1999), é mais um exemplo do interesse que os ODS despertam no mundo das ciências sociais (DA SILVEIRA; PEREIRA, 2018).

Ademais, a cada dia os ODS têm sido utilizados e incorporados por mais agentes ou atores políticos, como governos (municipais, regionais e nacionais), poder judiciário, Organizações Não Governamentais (ONGs), atores privados, dentre outros, o que converte o tema em assunto de interesse direto de estudo dos cientistas políticos. A ciência política pode, por exemplo, contribuir para a identificação dos fatores políticos e institucionais que dificultam a implementação dos ODS em determinado país ou região, como a concentração de renda e poder, a apropriação do público pelo privado ou o preconceito de classe enraizado nas estruturas do estado.

#### 4.3 O NEOINSTITUCIONALISMO E A INCORPORAÇÃO DOS ODS PELAS INSTITUIÇÕES

Com uma abordagem neoinstitucional pode-se analisar o impacto da introdução dos ODS nos instrumentos formais de planejamento e monitoramento da gestão pública e mesmo

em sua própria estratégia de desenvolvimento. Seja a nível nacional ou regional os ODS passaram a ser um norte ou uma espécie de lista de verificação (ONU, 2016), um instrumento utilizado por países de todo o mundo, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, do Norte e do Sul global:

Os ODS podem ser um catalisador para a mudança, ajudando a criar uma visão compartilhada para o desenvolvimento sustentável e fornecendo um quadro para a ação coordenada em múltiplos níveis de governança. Para ser eficaz, essa mudança precisa ser incorporada nas instituições e políticas que moldam as decisões e ações de governos, organizações da sociedade civil e setor privado - Ban Ki-moon, ex-secretário-geral das Nações Unidas (ONU, 2015, p.3).

Em relação à Agenda 2030, temos que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD destaca o papel fundamental para o sucesso dos ODS sua identificação e incorporação nos âmbitos subnacionais (PNUD, 2016) de cada país. No caso brasileiro, tais processos consistiriam em adequar os ODS às realidades dos estados e municípios, de maneira a aplicar políticas públicas eficazes e encontrar soluções para os problemas locais, sendo que diversos estados, capitais e cidades menores no Brasil já inseriram os ODS em suas políticas públicas e em seus instrumentos de planejamento e peças orçamentárias.

No país, existe o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil<sup>65</sup> para a Agenda 2030, o qual monitora a implementação dos ODS. Em 2017 o grupo divulgou relatório no qual foram analisados os estágios de cumprimento de alguns dos ODS onde se concluía que as crises política e econômica pelas quais o país passava prejudicava o atingimento dos objetivos. Os ODS mais prejudicados nessa conjuntura seriam os relacionados à erradicação da pobreza, fome, agricultura sustentável e igualdade de gênero.

Assim, a título exemplificativo, temos a citação da importância dada aos ODS da Agenda 2030 pela China, país mais rico do mundo se tomarmos a medida do Produto Interno Bruto (PIB) pela Paridade de Poder de Compra.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030. **Relatório Luz da Agenda 2030 para desenvolvimento sustentável**. 2017. Disponível em: <<https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2017/07/relatorio-luz-gtsc-brasil-hlpf2017.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2022.

<sup>66</sup> **Report for Selected Country Groups and Subjects** (Gross domestic product, current prices/Purchasing power parity; international dollars). IMF. 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>. Acesso em: 03/05/2022.

Em artigo publicado pela Cônsul Geral da República Popular da China em São Paulo (PEIJIE, 2022), ela dá destaque à fala do conselheiro de Estado e chanceler chinês sr. Wang Yi na videoconferência de alto nível do Grupo de Amigos, onde ele fez quatro sugestões para entender e implementar a Iniciativa de Desenvolvimento Global, anunciada pelo Presidente Xi Jinping na 76ª sessão da Assembleia Geral da ONU em 2021. Das quatro sugestões para implantação da Iniciativa apresentada pelos chineses, duas delas citam diretamente a Agenda 2030:

Primeiro, devemos revigorar a cooperação global na Agenda 2030, colocando-a como uma prioridade nas parcerias internacionais. As questões cruciais que preocupam os países em desenvolvimento, como a segurança alimentar e energética precisam ganhar destaque e deve ser repudiada a tentativa de politizar ou marginalizar a questão do desenvolvimento. (...) Por fim, é importante deixar o sistema da ONU desempenhar um papel central e orientador, apoiá-lo como principal coordenador na implementação da Agenda 2030.

O artigo cita a Agenda 2030 diretamente cinco vezes, e deixa claro o papel de destaque que os ODS têm para aquela nação, sendo o cumprimento antecipado de algumas de suas metas, bem como o reconhecimento da efetividade de suas ações, registrados como motivo claro de orgulho e satisfação para aquele país, como podemos observar nos dois trechos que seguem:

Em nível nacional, este país, que tinha a maior população mundial em situação de miséria, cumpriu em 2020 a meta de redução da pobreza absoluta da Agenda 2030, uma década antes do previsto, contribuindo em mais de 70% para a redução global. (...) Para António Guterres, secretário-geral da ONU, "Estratégias de redução da pobreza bem direcionadas são a única maneira de acessar os mais necessitados e concretizar as metas ambiciosas estabelecidas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. As experiências da China servem como inspirações valiosas para outros países em desenvolvimento."

Da mesma forma, no Brasil, pode-se observar que o Supremo Tribunal Federal tem realizado um mapeamento dos seus processos com aplicação da Agenda 2030, classificando-os por ODS, com o objetivo de “aprimorar a governança institucional, tornando-a mais democrática e humanizada”.

O uso dos ODS como fator de classificação no STF, os quais afetam, pela sua amplitude e generalização, todo o dia a dia do país é, nas palavras do Ministro Luiz Fux, “uma atividade

de grande valor para atuação do Tribunal e tem um potencial transformador ímpar. A priorização de julgamentos pode ser feita hoje a partir de dados gerenciais relacionados com cada um dos ODS da Agenda 2030 da ONU, e isso é acompanhado com transparência pela sociedade”<sup>67</sup>.

Adicionalmente, citamos no nível de cidade o Plano Plurianual da Prefeitura do Recife, o qual utiliza os ODS como um dos direcionadores do plano estratégico do município<sup>68</sup> e insumo para seu planejamento quadrienal, que exprime a estrutura programática, as metas e as ações a serem executadas com a finalidade de atender às necessidades da população local. Assim, temos exemplos da utilização e da importância dos ODS, bem como da força do engajamento em torno deles, seja por governos nacionais, pelo poder judiciário, ou pelas administrações regionais e locais.

Essa incorporação dos ODS nas instituições de governo, nas ONGs, na sociedade civil e mesmo na iniciativa privada, são, segundo o neoinstitucionalismo histórico, processos importantes, pois a mudança institucional é essencial para a implementação dos ODS, com a criação de novas instituições, a reforma de instituições existentes e a mudança de normas e valores que moldam as instituições.

Em primeiro lugar, tal inserção tende a aumentar a legitimidade e a aceitação dos ODS, aumentar seu nível de conhecimento pela sociedade, e conseqüentemente o nível de apoio dado por ela. Este reconhecimento, por sua vez, gera pressão e produz mais compromisso dos governantes e da sociedade civil organizada para com a implementação desses objetivos.

Em segundo lugar, a presença dos ODS no orçamento público favorece a garantia e o direcionamento de recursos financeiros adequados para a consecução desses objetivos, além de dar visibilidade e transparência pública que dificultarão subfinanciamentos das ações relacionadas diretamente com os ODS.

Em suma, a mudança institucional é essencial ao sucesso dos ODS, o que envolve a reforma de instituições existentes e a mudança de normas e valores que moldam as decisões e ações relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento.

---

<sup>67</sup> **Pesquisa de jurisprudência do STF é integrada à agenda 2030 da ONU.** Portal STF. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484106&ori=1>. Acesso em: 10/05/2022

<sup>68</sup> **Plano Plurianual 2022-2025.** Prefeitura Do Recife. 2021. Disponível em: [http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Plano%20Plurianual%20de%202022%20at%C3%A9%202025\\_f66340c5c60742f00a602eb4ed45dbdd.pdf](http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Plano%20Plurianual%20de%202022%20at%C3%A9%202025_f66340c5c60742f00a602eb4ed45dbdd.pdf). Acesso em: 15/03/2022.

## 5 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A REALIDADE DO CNE

A riqueza e a diversidade das teorias de desenvolvimento regional devem ser valorizadas como modelos de compreensão, aprendizado e de orientação, tanto para o fortalecimento quanto para a transformação das economias regionais, tendo em vista, em geral, o caráter também diversificado da estrutura e da dinâmica destas, assim como também as oportunidades de investimentos se apresentam multifacetadas. Os governos, mediante seus agentes políticos e técnicos, não devem desperdiçar esta riqueza elegendo apenas um ou outro enfoque teórico para a adoção de políticas e a condução de programas prioritários de desenvolvimento regional (LIMA, 2006).

Neste capítulo serão apresentados rapidamente alguns dos principais pontos propostos nos estudos dos autores tratados, e em seguida, será feito um esforço de diálogo e contextualização com a realidade vivenciada pelo Consórcio Nordeste.

### 5.1 AS TEORIAS CLÁSSICAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Após a 2ª Guerra Mundial, muitos teóricos se propuseram a estudar a dinâmica regional, com o objetivo de compreender sua problemática, indicando, muitas vezes, possíveis soluções para a superação do subdesenvolvimento. Entre estes pode-se destacar François Perroux, Jacques-R Boudeville, Gunnar Myrdal, Albert O. Hirschman e Douglass C. North. Em torno do pensamento destes estudiosos foi estabelecido um consenso que passou a influenciar significativamente os planos de desenvolvimento e integração regional de vários países, bem como do Brasil. (LIMA; SIMÕES, 2010 – teorias clássicas do desenvolvimento regional)

A questão regional, até a Segunda Guerra Mundial, era majoritariamente abordada como um tema de localização das atividades industriais e agrícolas, como se pode verificar nos clássicos trabalhos de Von Thunen (1816: 1966), Weber (1907: 1969) e Losch (1933: 1954). O pós-guerra testemunhou um qualificado esforço de interpretação teórica voltado para o problema das desigualdades regionais, podendo tal movimento de ideias ser, com alguma liberdade, resumido em duas escolas ou correntes de pensamento: a “ciência regional”, que revisita as teorias da localização alemãs adaptando-as ao pensamento econômico neoclássico, e a escola francesa, desenvolvida inicialmente por François Perroux e robustecida em seguida por Jacques Boudeville.

As obras referenciais da chamada ciência regional são *Location and space economy e Methods of regional and interregional analysis* (ISARD, 1956 e 1960) e trabalham com modelos de equilíbrio, custos de transporte e mercados concorrentes. Já a escola francesa desenvolve o conceito de polo de crescimento e do papel basilar da empresa motriz para o crescimento de tais polos, baseada sobretudo nas ideias de economia dominante, empresa dominante e efeitos interindustriais.

Tais conceitos (polo de crescimento e empresa motriz) conduziram Perroux à idealização dos seus três tipos de espaço, o homogêneo, o polarizado e o plano (PERROUX, 1967), os quais foram utilizados e transformados no conceito de região homogênea<sup>69</sup>, região polarizada<sup>70</sup> e região plano<sup>71</sup> por Boudeville (1969). A partir das abordagens desses pesquisadores franceses, vários outros autores (que se tornariam clássicos), como Myrdal (1957), Hirschman (1958), Kaldor (1970) e North (1977) seguiram com evoluções teóricas, e a partir do desenvolvimento polarizado e desequilibrado analisaram os impactos da polarização na criação e na manutenção das desigualdades regionais e sugeriram possíveis soluções. Nas palavras de Amaral Filho (2001, p. 263):

Durante a década de 1950 desenvolveram-se conceitos e estratégias de desenvolvimento regional aparentemente mais atraentes, os quais chamaram a atenção dos sistemas de planejamento nos anos 1960. Destacam-se aí três conceitos-chave. O primeiro, o conceito de "polo de crescimento" (PERROUX, 1955); o segundo, o conceito de "causação circular cumulativa" (MYRDAL, 1957); e o terceiro, o conceito de "efeitos para trás e para frente" (HIRSCHMAN, 1958).

Com base nestas ideias e teorias elaboradas em torno do desenvolvimento regional, a partir dos anos 60 os polos de desenvolvimento passaram a ser amplamente utilizados por diversos países como método e ferramenta de desenvolvimento regional. Das escolas da "ciência regional" e da francesa, bem como de suas eventuais interseções, se desdobraram variadas correntes de interpretação e de atuação. Contudo, após o pico tanto de produção teórica quanto de implementação de políticas nos anos 50 e 60 do Séc. XX, o tema desenvolvimento regional perdeu força.

---

<sup>69</sup> Referente a um espaço contínuo onde cada uma de suas partes apresenta características semelhantes.

<sup>70</sup> Concernente a interdependência das aglomerações urbanas, onde suas diversas partes são complementares, em um sistema hierarquizado, de acordo com os bens produzidos.

<sup>71</sup> Quando considerada como um espaço contínuo onde as diversas partes estão sob uma mesma decisão.

Contribuíram para esse revés das políticas regionais e de suas teorias o ressurgimento do liberalismo ou o advento do neoliberalismo nos anos 70, Estados Unidos e Inglaterra à frente, trazendo resistência e oposição à intervenção do Estado na economia e demonizando as agências de desenvolvimento regional, a incapacidade teórica de explicar e lidar com novos fenômenos fruto dos avanços tecnológicos, a mudança na divisão internacional do trabalho, além dos déficits públicos e dos processos inflacionários de muitos governos (DINIZ, 2009).

Do neoliberalismo surgiu a teoria do Crescimento Endógeno, que afastava o Estado do papel interventor. A referida teoria sustenta que o crescimento econômico é o resultado principalmente de forças endógenas, e não, exógenas (ROMER, 1994). Ela defende que o investimento em capital humano, inovação e conhecimento contribuem significativamente para o crescimento econômico. A teoria também se concentra em externalidades positivas e efeitos de transbordamento de uma economia baseada no conhecimento que levará ao desenvolvimento econômico.

Após os difíceis anos 70 e 80 para as políticas de desenvolvimento regional e sua respectiva faceta teórica, a realidade na União Europeia, juntamente com os persistentes e cada vez mais urgentes problemas de integração regional em diversos países do mundo, assim como a frustração com as soluções propostas nos anos anteriores, fizeram a política regional ressurgir na década de 90.

Do ponto de vista prático, os avanços da União Europeia mudaram a natureza das políticas regionais, pois além da diversidade interna em cada país, as diferenças entre países passaram a ser vistas como problemas regionais de escala transnacional para o conjunto da região (União Europeia). Isso obrigou a União Europeia (EU) a avançar na formulação e prática da política regional. (DINIZ, 2009). Com as aceleradas mudanças tecnológicas e o surgimento de novos centros produtores baseados em novas tecnologias foi iniciada a corrida em busca da inovação como instrumento de desenvolvimento regional (DINIZ; GONÇALVES, 2005; DINIZ; SANTOS; CROCCO, 2006).

Do ponto de vista teórico, os efeitos da globalização na integração da economia mundial e o aumento dos fluxos comerciais fizeram o tema do comércio internacional passar a ser considerado como parte do comércio inter-regional, já que as localidades e as regiões podem se articular diretamente devido à liberdade da economia mundial sobre as fronteiras nacionais. Nesta linha, o economista Paul Krugman (1991) entra com uma nova teoria da relação centro-periferia, introduzindo concorrência imperfeita e economias de escala na geração de externalidades e dos retornos crescentes para explicar os padrões de concentração territorial da produção.

### 5.1.1 Teoria dos Polos de Crescimento: François Perroux e Jacques Boudeville

Perroux, em seus estudos desenvolvidos na década de 50, foi um dos primeiros teóricos a criticar a noção de espaço utilizada até aquele momento, baseada na coincidência de espaços econômicos e humanos e que por causa disso resultava em conclusões e políticas econômicas equivocadas.

O conceito de espaço introduzido por esse teórico rejeita o modelo de espaço euclidiano e, em vez disso, adota o conceito matemático de espaço abstrato, que é mais apropriado para analisar as inter-relações econômicas. Com base nessa abordagem, seria possível identificar tantos espaços econômicos quantos fossem os fenômenos econômicos estudados. Para Perroux (1967, p.158), “*o espaço da economia nacional não é o território da nação, mas o domínio abrangido pelos planos econômicos do governo e dos indivíduos*”, ou seja, infere-se que a determinação dos espaços econômicos é possui certo grau de complexidade.

Após estabelecer o conceito de espaço econômico, Perroux volta-se à análise do processo de crescimento, que ele compreende como sendo irregular, pois além de não surgir em toda parte ao mesmo tempo, o crescimento teria intensidades diferentes “em pontos ou polos de crescimento; propaga-se segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia” (PERROUX, 1967, p. 164). Para Perroux, o papel das indústrias motrizes no processo de crescimento econômico é extremamente importante uma vez que elas exercem influência sobre outras indústrias e sobre a economia como um todo. A importância da relação entre as indústrias motrizes e as movidas pode ser percebido neste registro do autor:

O aparecimento duma ou várias indústrias altera a atmosfera de uma época, cria um clima favorável ao crescimento e ao progresso [...] A novidade introduz variáveis diferentes e (ou) suplementares no horizonte econômico e nos projetos dos sujeitos econômicos e grupos de sujeitos econômicos dinâmicos: tem um efeito instabilizador (*sic*) (PERROUX, 1967, p. 170).

Perroux apresenta alguns elementos para a compreensão do processo de desenvolvimento econômico, os quais não serão detalhados aqui, mas cujo conteúdo é bastante lógico, são eles: a indústria-chave, o regime não-concorrencial do complexo e a concentração territorial do complexo.

O conceito de polo de desenvolvimento seria uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por várias dessas unidades que exercem efeitos de expansão sobre outras unidades que com ela estão em relação. Para o autor, a produção do polo é imprescindível ao desenvolvimento nacional e do seu desempenho depende a economia da região, porquanto através de seus efeitos de complementaridade e concentração são estimuladas zonas de desenvolvimento. É preciso conceber eixos de desenvolvimento entre os polos situados em pontos diferentes do território, o que implica em orientações determinadas e duradouras de desenvolvimento territorial (LIMA; SIMÕES, 2010).

A análise de Perroux orienta algumas decisões práticas e evidencia a importância não apenas dos grandes empresários privados neste processo, mas também dos poderes públicos e suas iniciativas, bem como das pequenas inovações (PERROUX, 1967, p. 213):

O poder de disposição das grandes unidades no interior duma nação não é completamente independente do poder público que, mesmo nos países liberais, estimula a investigação, ajuda a propagar as grandes inovações, participa na conquista dos mercados e, no âmbito dum território cuja extensão e recursos físicos se revestem de extrema importância, contribui poderosamente para a instauração de eixos de desenvolvimento, zonas de desenvolvimento e nós de tráfego.

Boudeville estudou as questões de espaço, seguindo a trilha aberta por Perroux, caracterizando três tipos de espaço: o homogêneo, o polarizado e o plano. Contudo, ele conceitua também região, a qual se distingue do espaço pela contiguidade da superfície. Assim, temos a região homogênea e polarizada, bem como a região-plano. Esta última é considerada um espaço contínuo no qual as diferentes partes estão sob uma mesma decisão e é usada como instrumento de ação pelas autoridades econômicas para atingir um objetivo específico.

A definição de regiões-plano deve levar em conta a maximização dos efeitos de um programa de desenvolvimento do território, como a localização de uma indústria motriz, novos meios de comunicação, ferrovias, rodovias, rotas fluviais, novas fontes de energia, novo nível salarial, entre outros fatores. Neste sentido, deve haver tantas regiões-plano quanto problemas nacionais a serem resolvidos (LIMA; SIMÕES, 2010).

Boudeville destaca a importância dos instrumentos de política regional como meio de orientação dos polos de desenvolvimento urbano. A integração do território nacional é um dos objetivos centrais da política regional e espelha a compatibilidade de planos dos diferentes centros de decisão do espaço econômico considerado. Complementaridade e

cooperação são fundamentais para o crescimento harmonizado, o que evidencia a necessidade de políticas de colaboração entre as regiões.

Estas não devem ser consideradas como entidades independentes no território nacional, mas como partes do todo, ligadas às demais unidades regionais e subordinadas à concepção nacional do bem comum, o que estimula a cooperação segundo Boudeville (1970, p. 71): "A cooperação regional se justifica essencialmente pela interdependência dos problemas que ligam regiões contíguas, seja no que se refere à atividade corrente ou ao desenvolvimento a longo prazo".

Como um exemplo de estratégia, Boudeville destaca a relevância das áreas urbanas e das bacias hidrográficas para a integração da economia nacional, dado o papel crucial que desempenham (como, por exemplo, o Vale do Tennessee e o Vale do São Francisco). Diversas intervenções podem ser aplicadas, incluindo a coordenação de transportes, energia, irrigação, educação, saúde, serviços públicos, incentivos fiscais e infraestrutura, dentre outros aspectos.

O impacto dessas medidas em nível regional é influenciado pela estrutura de mercado, pela matriz técnica e pelos coeficientes de polarização, levando em consideração também as especificidades das economias subdesenvolvidas, as trocas inter-regionais e a tendência não-linear do processo de crescimento (LIMA; SIMÕES, 2010).

Neste sentido, Boudeville enfatiza a importância das políticas econômicas para harmonizar o desenvolvimento, enquanto Perroux se concentra no plano de ação para as unidades produtoras, ainda que mencione a possibilidade de tais unidades serem estatais. Boudeville procura dar um caráter prático à análise espacial, destacando os aspectos passíveis de serem utilizados no planejamento (ROLIM, 1982).

### *5.1.2 Processo de Causação Circular Cumulativa: Gunnar Myrdal*

A dinâmica regional é abordada por Myrdal a partir de observações sobre as disparidades econômicas existentes entre os países e desigualdades de crescimento presentes também dentro dos próprios países. Segundo o autor, a teoria econômica não respondia adequadamente ao problema da desigualdade regional e sua complexidade inerente, e, desta forma, ele então procurou desenvolver uma teoria específica para explicar a dinâmica econômica regional, tanto entre países quanto dentro deles.

A ideia de Myrdal é construída com base em um processo de causação circular cumulativa, onde o sistema econômico é assumido como algo tipicamente instável e desequilibrado; o autor utiliza a noção de ciclo vicioso para explicar como um processo se torna circular e cumulativo, onde um fator negativo é ao mesmo tempo causa e efeito de outros fatores negativos: "O conceito implica, é claro, uma constelação circular de forças tendendo a agir e reagir umas sobre as outras de tal forma a manter um país pobre em estado de pobreza." (MYRDAL, 1957, p.11).

O processo cumulativo pode acontecer de forma positiva ou negativa em ambas as direções, de maneira que, se não houver regulação, ele tende a aumentar as disparidades entre as regiões. Myrdal argumenta que o processo de causação circular cumulativa reflete de maneira mais realista as mudanças sociais do que a hipótese clássica do equilíbrio estável, uma vez que não há uma tendência automática das forças econômicas em direção a um ponto de equilíbrio no sistema social:

A posição de equilíbrio que assim se estabelece não é, no entanto, um resultado natural do jogo de forças dentro do sistema. Além disso, a posição é instável. Qualquer nova mudança exógena fará com que as reações no sistema iniciem novamente um processo cumulativo longe dessa posição, na direção da nova mudança. [...] é exatamente o oposto de uma tendência natural em direção ao equilíbrio, endógeno ao sistema. (MYRDAL, 1957, p. 13).

Myrdal usa a questão social dos negros nos EUA para exemplificar a lógica da causação circular cumulativa, tomando seus fatores explicativos – o preconceito dos brancos e o baixo padrão de vida dos negros – como interrelacionados. Esses fatores são compostos por vários elementos (como atitudes dos brancos, emprego, saúde, educação, etc.) que estão interligados em um sistema de causação circular, o que significa que qualquer mudança em um desses elementos pode provocar alterações nos demais, causando mudanças secundárias no sistema. Essas mudanças secundárias, por sua vez, podem causar mudanças terciárias na variável que sofreu a primeira alteração e assim por diante.

Em outras palavras, as forças caminham na mesma direção, amplificando o movimento inicial. O objetivo da Teoria da Causação Circular Cumulativa seria assim analisar as inter-relações causais de um sistema social enquanto este se movimenta sobre a influência de fatores exógenos.

Deve-se identificar os fatores que influenciam o processo, quantificar como eles interagem e influenciam uns aos outros e como são influenciados por fatores exógenos, pois são justamente estes últimos que movem o sistema continuamente, ao mesmo tempo em que mudam a estrutura das forças dentro do próprio sistema, o que justifica a intervenção pública. Quanto mais se conhece sobre a forma de interação dos diferentes fatores analisados, mais adequados serão os esforços de políticas adotados e maior será a probabilidade de maximizar os efeitos da mesma (LIMA; SIMÕES, 2010).

A causação circular é um fenômeno válido para explicar diversas relações sociais, como a perda de uma indústria em determinada região, por exemplo. Quando isso ocorre, os efeitos imediatos são o desemprego e a diminuição da renda locais, o que, por sua vez, provoca uma queda da renda e da demanda nas demais atividades da região. Esse processo é cumulativo e configura um ciclo vicioso de causação circular. Se não houver mudanças exógenas, a localidade se tornará cada vez menos atrativa, fazendo com que seus fatores de produção, capital e trabalho, migrem em busca de novas oportunidades, provocando nova diminuição da renda e da demanda na região.

O mesmo argumento é válido para mudanças iniciais positivas, como a implantação de uma nova indústria, que gera oportunidades de emprego e demanda por bens e serviços, aumentando a atratividade local, a possibilidade de explorar novas atividades, a poupança e o investimento, que vem de economias externas.

Myrdal enxerga uma tendência à concentração espacial das atividades econômicas, e se as forças de mercado não forem controladas por uma política intervencionista, a produção industrial e as demais atividades econômicas e culturais tendem a se concentrar em determinadas localidades, deixando o resto do país relativamente estagnado.

Segundo o autor, a origem desse processo estaria no fato de o poder atual de atração de um centro econômico residir em um fato histórico fortuito, ou seja, ter se iniciado com êxito ali e não em vários outros lugares, onde poderia do mesmo modo ter começado com igual ou maior êxito. Assim, os movimentos do capital, do trabalho e dos bens e serviços não neutralizam por si só a tendência de concentração regional.

Na realidade, eles constituem os meios pelos quais o processo cumulativo evolui entre as regiões desenvolvidas e as estagnadas. Como afirmou Myrdal (1957, p.27): "*In general, if they have positive results for the former, their effects on the latter are negative.*" Ou seja, a expansão de uma localidade gera efeitos de polarização nas demais, aumentando as disparidades regionais por meio da migração seletiva, dos fluxos de capitais e do livre comércio em prol das regiões ricas e avançadas.

Além disso, o processo de causação circular pode ser desencadeado por vários fatores que não são considerados na análise das forças de mercado, como o sistema de transportes, a qualidade do ensino e da saúde pública, entre outros. Assim, todas as mudanças adversas originadas fora da região, sejam elas econômicas ou não, são consideradas efeitos de polarização pelo autor. Ao mesmo tempo, são gerados efeitos propulsores que agem em direção contrária aos efeitos de polarização. Representam ganhos obtidos pelas regiões estagnadas por meio do fornecimento de bens de consumo e/ou matérias-primas.

Myrdal explica que a diminuição das disparidades regionais nos países desenvolvidos e o seu aumento nos países subdesenvolvidos estão relacionados aos efeitos gerados pela expansão, os quais funcionam como fatores do processo cumulativo. Em países com alto nível de desenvolvimento econômico, os *spread effects*, ou efeitos propulsores, são maiores e os *backwash effects*, ou efeitos polarizadores, são neutralizados com mais facilidade. Já em regiões pobres, as grandes disparidades minimizam os efeitos propulsores e representam um dos maiores impedimentos para o progresso.

O autor também destaca que apenas mudanças contrárias ao efeito cumulativo podem enfraquecer o processo de causação circular cumulativa. Os *spread effects* são mais elevados nos países ricos, especialmente sob o *laissez-faire*, contudo, na Europa ocidental, todos os países usufruíram do Estado de bem-estar social (*welfare state*), através de políticas que visavam reduzir as disparidades regionais e compensar os *backwash effects* gerados pelo mercado.

Nos países pobres, a adoção de políticas igualitárias foi mais tímida devido ao seu caráter cumulativo, que dependem do próprio nível de desenvolvimento. Myrdal defende que tais políticas são necessárias para consolidar a democracia, diminuir as disparidades, intensificar os *spread effects* e minimizar os *backwash effects*, neutralizando as forças de mercado que resultam em disparidades regionais e estimulando o desenvolvimento econômico em um processo de causação circular.

Para Myrdal, a ação estatal é fundamental e indispensável para controlar as forças de mercado e evitar a ação concentradora das mesmas, apesar das dificuldades de aplicação devido às disparidades dentro e entre países, que são causa e efeito uma da outra em um processo de causação circular cumulativa (1957, p. 54):

[...] e se deixados sem regulação, o comércio internacional e os movimentos de capital seriam o meio pelo qual o progresso econômico nos países avançados teria efeitos de refluxo no mundo subdesenvolvido. O modo de operação desses efeitos seria muito

semelhante ao que ocorre na acumulação circular de causas no processo de desenvolvimento dentro de um único país. No âmbito internacional, porém, os efeitos de refluxo do comércio e dos movimentos de capital dominariam muito mais o resultado, já que os efeitos difusos contrários do momentum expansionista são muito mais fracos.

Myrdal propõe que países subdesenvolvidos precisam de um plano de desenvolvimento nacional para intervir nas forças de mercado e impulsionar o processo social. O Estado deve assumir várias funções para estimular o desenvolvimento e aumentar o padrão de vida da população, compensando os efeitos de polarização do comércio inter-regional, influenciando a alocação do capital e melhorando a infraestrutura de transportes e agricultura. Investimentos em saúde, educação e treinamento da população são necessários para estimular o crescimento equitativo.

O plano nacional deve ser realizado em termos reais e representar o compromisso do governo com o desenvolvimento, considerando não apenas questões econômicas, mas também sociais. No entanto, apesar da intervenção ser indispensável, seu resultado não é garantia segura de sucesso. Devem ser aproveitadas as técnicas utilizadas nos países desenvolvidos e são indispensáveis investimentos em pesquisa e extensão. Por último, registramos que Myrdal também enfatiza a necessidade de compreender quais medidas são factíveis para o desenvolvimento de um país e suas regiões.

### *5.1.3 Transmissão Inter-regional do Crescimento: Albert Hirschman*

O propósito do estudo criado por Hirschman (1958) consiste em examinar o processo de crescimento econômico e como ele pode ser transferido de uma área (ou nação) para outra. Dessa forma, o autor formula uma teoria que se concentra na dinâmica fundamental do avanço econômico, compreendendo que esse avanço não ocorre uniformemente em todas as regiões e tende a se concentrar geograficamente onde se origina.

Nos países menos desenvolvidos, a dinâmica do crescimento é ainda mais intrincada, já que suas barreiras são estruturais em vez de cíclicas. A principal dificuldade desses países não se relaciona com a escassez de recursos, mas sim com a falta de habilidade em torná-los dinâmicos:

A insuficiência de certos fatores ou pré-requisitos para a produção deve ser considerada como uma demonstração de uma deficiência na organização do país, que torna bastante difícil a adoção de certas estratégias que objetivam criar e dinamizar os pré-requisitos para o desenvolvimento. Dessa maneira, a desvantagem decorrente da escassez de recursos se limita à falta de decisões de investimento e à inadequação das medidas adotadas. Conforme Hirschman (1958, p.25): “o problema fundamental do desenvolvimento consiste em gerar e energizar a ação humana em uma determinada direção.”. Diante dessa necessidade, o autor justifica o emprego de mecanismos de intervenção nos países menos desenvolvidos, com o objetivo principal/ de efetivar as oportunidades de investimento locais.

Para o autor, a questão crucial para o desenvolvimento é a capacidade ou a habilidade de investir, a qual depende dos setores mais modernos da economia e do empreendedorismo local. Por conseguinte, quanto mais baixo for o nível de desenvolvimento do país, menor será essa capacidade, não porque ela seja intrinsecamente baixa, mas por causa de sua relação de círculo vicioso com a renda nacional (um setor moderno é necessário para gerar a capacidade de investimento e vice-versa). No entanto, basear o desenvolvimento apenas em setores modernos é mais desafiador e dispendioso nos países menos desenvolvidos, já que tais iniciativas são raras nesses locais.

Hirschman critica a ideia de que o desenvolvimento deva ocorrer simultaneamente em várias atividades, argumentando que isso gera expectativas irreais e resulta em enclaves na economia. Na verdade, o desenvolvimento acontece como uma cadeia de desequilíbrios durante um longo período, com simultaneidade apenas parcial. O crescimento começa nos setores líderes e é transferido para os setores seguintes de forma irregular/desequilibrada, gerando um crescimento desigual.

Nesse sentido, a intervenção é essencial para viabilizar os objetivos de crescimento. Os desequilíbrios são cruciais para a dinâmica do crescimento, pois cada movimento da sequência é induzido por um desequilíbrio anterior e cria um novo desequilíbrio que requer um novo movimento. Em cada um desses estágios, uma indústria se beneficia das economias externas criadas pela expansão anterior e, ao mesmo tempo, cria novas economias externas que serão exploradas por outras, dada a complementaridade existente entre elas.

A forma como um investimento leva a outro por meio da complementaridade e das economias externas é inestimável para o desenvolvimento e deve ser utilizada no processo (HIRSCHMAN, 1958, p. 72):

Na prática, as sequências de crescimento provavelmente apresentam tendências à convergência ou potencialidades de divergência, e a política de desenvolvimento está amplamente preocupada com a prevenção de uma convergência muito rápida e com a promoção das possibilidades de divergência.

No entanto, não se pode esquecer dos obstáculos ao desenvolvimento (insuficiência de serviços públicos, infraestrutura logística etc.) e como eles se acentuam depois que o processo é iniciado. Há muitos exemplos, especialmente na América Latina, de países cujo processo de desenvolvimento foi interrompido, resultando em vários enclaves, o que demonstra a dificuldade em manter a regularidade do crescimento.

Isso está relacionado inclusive com o momento em que o processo é iniciado. Se o crescimento começa em alguns pontos e não em todos os lugares ao mesmo tempo, então surgirão naturalmente tensões entre setores modernos e tradicionais da economia, justificando a intervenção nessas atividades e a importância de se ter uma estratégia de desenvolvimento.

Dessa forma, as escolhas de investimento se tornam a principal questão da teoria de desenvolvimento elaborada por Hirschman e o foco central da política econômica. Para alcançar o desenvolvimento, é crucial comprometer-se com uma série de projetos que produzam resultados positivos no fluxo de renda e em várias áreas (tais como administração pública, saúde, transporte, urbanização, agricultura, indústria, educação etc.) cuja realização é limitada pela capacidade local de investimento. Isso leva a um ranking de preferências de projetos baseado no retorno social de cada um, bem como a uma sequência ideal para a sua implementação, levando em conta que investimentos isolados têm sucesso apenas por um tempo limitado.

Para determinar essa sequência ideal, é necessário diferenciar entre projetos baseados em atividades de *Social Overhead Capital* (SOC) e *Directly Productive Activities* (DPA). No primeiro caso, são considerados serviços básicos como saúde, educação, transporte, energia, saneamento, instalações portuárias, rodovias, hidrelétricas etc., sem os quais as atividades produtivas não podem funcionar, ou seja, são praticamente pré-requisitos para o desenvolvimento econômico e estimulam o investimento em DPA. No segundo caso, são consideradas atividades produtivas primárias, secundárias e terciárias.

Após essa classificação, é preciso determinar a sequência ideal entre projetos SOC e DPA de forma a maximizar as decisões de investimento induzidas. A combinação desses tipos de investimentos deve maximizar o retorno das atividades produtivas e minimizar os custos envolvidos nos dois tipos de investimento, já que os recursos são escassos em países

subdesenvolvidos. Dada a irregularidade do processo de crescimento e as dificuldades enfrentadas pelos países subdesenvolvidos, opta-se por um desenvolvimento baseado em escassez de SOC, sem, no entanto, negligenciá-lo completamente.

Considerando a contribuição das atividades SOC, Hirschman discute dois mecanismos de indução de investimento que operam dentro do próprio setor produtivo (DPA): os efeitos de ligação para trás (*backward linkage effects*), relacionados à compra de insumos de outras atividades, e os efeitos de ligação para a frente (*forward linkage effects*), relacionados ao fornecimento de insumos para outras atividades.

Por meio desses efeitos, a implantação de uma indústria líder pode induzir o surgimento de várias outras, chamadas indústrias satélites, que têm como principais características uma forte vantagem locacional devido à proximidade da indústria líder e seu principal insumo é um produto da indústria líder ou seu principal produto é um insumo da indústria líder. O estabelecimento dessas indústrias é praticamente garantido uma vez que a indústria principal é implantada, devido à existência de economias externas e complementaridade.

Para maximizar os efeitos de ligação, ou *linkage effects*, é necessário avaliar o grau de interdependência entre os setores e criar um ranking setorial desses efeitos que possa ser útil para o planejamento econômico. No entanto, deve ficar claro que nem todas as recomendações deste ranking, elaborado para a realidade dos países desenvolvidos, podem ser aplicadas aos países subdesenvolvidos, pois uma das principais características das economias subdesenvolvidas é a falta de interdependência setorial e, consequentemente, os baixos *linkage effects*.

Hirschman destaca que a industrialização voltada para a produção de bens intermediários e/ou de consumo final pode estimular os *linkage effects*, especialmente os *backward linkage effects* (efeitos de ligação inversa), que são fundamentais para o processo de desenvolvimento (HIRSCHMAN, 1958). Assim, ele desenvolve um modelo de formação de capital baseado principalmente nos *backward linkage effects*, visto que “*they are much neater than forward linkage effects*” (1958, p.116), devido à necessidade de inovação e antecipação da demanda neste último caso, que é muito mais complicado. A adoção de políticas intervencionistas (tarifas, subsídios etc.) para estimular o desenvolvimento de indústrias mestres nos países subdesenvolvidos e maximizar os efeitos de ligação é, assim, justificada.

Para completar sua análise, Hirschman discute como o crescimento é transmitido de uma região (ou país) para outra, evidenciando que, dada sua irregularidade, o processo de desenvolvimento implica inevitavelmente em diferenças nos níveis de crescimento regionais e internacionais. O desenvolvimento de uma localidade gera pressões e tensões em direção às

localidades subsequentes, o que resulta em áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas (sejam países, regiões, estados etc.).

Para Hirschman, é fundamental que os investimentos sejam concentrados no ponto de crescimento inicial durante determinado período, o que auxilia na consolidação do crescimento econômico. A partir deste ponto de expansão inicial surgirão dois tipos de efeitos: *trickling-down effects* e *polarization effects* ou efeitos de gotejamento e efeitos de polarização. Para explicar como esses efeitos funcionam, Hirschman divide um país em duas regiões: Norte, desenvolvido, e Sul, subdesenvolvido.

O crescimento do Norte tem uma série de implicações sobre o Sul, algumas favoráveis outras desfavoráveis. As favoráveis, representadas pelos efeitos de gotejamento, podem ser exemplificadas pelo aumento das compras e dos investimentos do Norte no Sul, principalmente se essas duas economias são complementares (aumento inclusive da produtividade e do nível de consumo no Sul). Por outro lado, os efeitos desfavoráveis (efeitos de polarização) estão relacionados ao aumento da competitividade do Norte e ao seu poder de barganha, além da migração seletiva.

Entretanto, contrariando Myrdal (1957), Hirschman mantém uma perspectiva otimista em relação a esse processo. Para ele, os *trickling-down effects* serão mais fortes do que os efeitos de polarização, o que permitirá o crescimento do Sul a partir da expansão do Norte. No entanto, como exemplificado pela situação do Nordeste brasileiro, é importante tomar medidas cautelosas para garantir que o resultado final seja positivo.

Um fator crucial para garantir esse resultado é a ação dos formuladores de políticas (*policy makers*), que devem equilibrar os efeitos de polarização desde o início. A política econômica pode influenciar as taxas de crescimento em diferentes regiões de um país por meio da alocação regional de recursos públicos e tal alocação pode ser dispersa, concentrada em áreas em expansão ou concentrada em áreas estagnadas.

Geralmente, por questões políticas e devido à escassez de recursos, há uma tendência a dispersar os investimentos públicos em países subdesenvolvidos. No entanto, Hirschman enfatiza a importância de concentrar os investimentos em projetos-chave, já que o próprio processo de desenvolvimento é desequilibrado, favorecendo áreas já mais dinâmicas a fim de maximizar os *trickling-down effects*.

O investimento público deve desempenhar um papel de indução, favorecendo áreas com maior potencial, o que pode acentuar as disparidades entre o Norte e o Sul por algum período. Portanto, é necessário adotar medidas simultâneas para contrabalançar os efeitos de polarização, resultantes da ação das forças de mercado. Por exemplo, é possível reduzir as

tarifas na região Sul para criar economias externas semelhantes às do Norte em expansão, além de investir em serviços públicos essenciais para incentivar o empreendedorismo na região estagnada.

Ao comparar a transmissão do crescimento econômico entre países e regiões, Hirschman enfatiza que a transmissão internacional é menos intensa devido aos diversos obstáculos existentes entre Estados Nacionais, como diferenças na legislação, cultura, língua e religião. Com base nessa observação, ele discute os arranjos institucionais ideais: para uma região subdesenvolvida e estagnada, seria melhor ser um país ou uma região? Os *trickling-down effects* são mais fortes entre regiões do que entre países, o que pode proporcionar maiores benefícios. No entanto, a soberania nacional pode reduzir os efeitos de polarização, funcionando como uma medida de proteção. Desta forma, o ideal seria ter a capacidade de operar como qualquer um desses arranjos, minimizando os efeitos de polarização e maximizando os de dispersão.

Uma medida que um país pode adotar para avançar nesse sentido é conceder autonomia relativa à sua região mais estagnada por meio de "equivalentes de soberania" (*equivalents of sovereignty*), como instituições ou programas regionais destinados a impulsionar o desenvolvimento, como foi o caso da Superintendência de Desenvolvimento Econômico do Nordeste, no Brasil. Mesmo que essa política, num primeiro instante, possa parecer contrária à integração nacional, ela é necessária para reduzir a lacuna entre Norte e Sul.

Ao concluir seu trabalho, Hirschman faz algumas observações sobre o papel do governo e do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento econômico. O governo deve fornecer a infraestrutura social necessária para impulsionar a atividade produtiva, incluindo serviços públicos, infraestrutura logística e legislação, e desenvolver uma estratégia de desenvolvimento induzida e indutora, com a determinação das áreas prioritárias para o desenvolvimento. Por sua vez, o capital estrangeiro deve atuar como uma força equilibradora quando o governo não tem a capacidade de agir, permitindo a continuidade do processo de crescimento sob a concorrência externa.

#### 5.1.4 Teoria da Economia Urbana: Jane Jacobs

De acordo com Jacobs (1969), é crucial para o crescimento de uma cidade (região ou país) exportar e produzir bens e serviços tanto para o mercado interno quanto para a atividade

exportadora. O desenvolvimento econômico ocorre gradualmente através da diversificação e diferenciação da economia, incentivada pela exportação de recursos naturais, artesanato e outros produtos iniciais e pela produção voltada para o mercado local.

Adicionar novo trabalho na economia é fundamental para criar e recriar novas atividades e tipos de bens e serviços, possibilitando a diversificação e expansão do trabalho. Portanto, para prosperar e se desenvolver, é essencial inovar continuamente (adicionando trabalho) e diversificar (substituindo atividades importadas por trabalho local).

Como afirmado por Jacobs (1969, p.104 e 135), "a economia em desenvolvimento na qual novos bens e serviços estão sendo adicionados à vida econômica é uma economia em expansão" e "uma vez que um problema prático sério tenha aparecido em uma economia, ele só pode ser eliminado adicionando novos bens e serviços à vida econômica". Nesse sentido, o sistema de crescimento é recíproco e depende tanto das exportações quanto das importações, e qualquer falha em uma dessas variáveis compromete a dinâmica do sistema. Esse sistema recíproco possui dois efeitos multiplicadores em ação: o efeito multiplicador das exportações e o das importações.

O efeito multiplicador das exportações (*the export-multiplier effect*): a especialização da produção interna de determinados bens e serviços de consumo local permite que eles passem a ser exportados (quanto maior a especialização, mais facilmente o bem se torna exportável), o que gera renda, estimula o emprego local e viabiliza o aumento das importações. Uma parte destas importações atende diretamente a demanda do trabalho exportador; a outra parte, considerada extra, é incorporada à parcela de bens e serviços consumida pela crescente população trabalhadora ou à demanda dos produtores de atividades voltadas para o mercado interno.

Estas importações extras possibilitam o aumento e a diversificação da produção local. Este movimento interno permite que as exportações aumentem novamente de tal forma que o processo continua em um círculo virtuoso. Quanto maior o número de atividades locais que ofertam bens e serviços para as atividades exportadoras, maior será o multiplicador oriundo do trabalho exportável.

O efeito líquido é um crescimento consistente no volume e na variedade das exportações e da produção destinada ao mercado local, se o processo continua de forma vigorosa. A capacidade de desenvolver novos bens e serviços para exportação é essencial neste processo de crescimento, pois segundo Jacobs (1969, p. 135): "*The generation of new exports provides this room for local expansion of work, owing to the export-multiplier effect. That effect is thus of the essence in the reciprocating system of city growth*".

O efeito multiplicador das importações (*the import-relacing multiplier effect*): conforme as áreas urbanas crescem e aprendem a produzir determinados bens, elas substituem as importações, desde que isso seja viável economicamente, criando empregos locais e estimulando a economia. Isso resulta em um excedente de recursos que pode ser usado para importar novos produtos, ou seja, há mudanças na composição da pauta de importações sem redução do volume total de importações.

Algumas dessas importações podem estimular o emprego local, enquanto outras são consideradas extras e podem incentivar as exportações. Esse processo é fundamental para o crescimento das cidades (regiões ou países), uma vez que, de acordo com Jacobs (1969, p. 143), "Este processo de substituição de importações presentes, comprando outras em seu lugar, é provavelmente o principal meio pelo qual a vida econômica se expande, e pelo qual as economias nacionais aumentam seus volumes totais de bens e serviços".

No entanto, esse último multiplicador só funciona completamente se não houver redução das exportações e da capacidade de gerar novos produtos para exportação. Em outras palavras, as áreas que não geram novas exportações por meio da substituição de importações têm perdas econômicas. As exportações contínuas permitem importar grandes quantidades e variedades de produtos até que a produção interna desses bens se torne viável.

Ao mesmo tempo, novas exportações dependem da diversidade local, pois, de acordo com Jacobs (1969, p.175), "quanto mais empresas locais em uma cidade, maior a oportunidade inerente para que muitos tipos diferentes de exportações surjam lá"; e "da consolidação do produto no mercado local antes de adicionar novos empregos e exportá-los, já que "quanto mais cresce a economia local de uma cidade, mais ela contém algo que é imediatamente ou potencialmente exportável" (JACOBS, 1969, p.183).

Essas observações mostram como os dois efeitos multiplicadores estão interligados e como uma economia não pode prosperar sem exportações e sem um mercado interno consolidado. As exportações são, portanto, uma variável-chave para o crescimento do país, que é reforçado por uma economia local criativa e em desenvolvimento que permita a criação de produtos exportáveis, independentemente do nível de desenvolvimento local. Assim, "A riqueza básica de um país é sua capacidade produtiva, criada pelas oportunidades práticas que as pessoas tiveram para adicionar novos trabalhos ao trabalho antigo." (JACOBS, 1969, p. 206).

A importância das instituições no processo de desenvolvimento econômico também foi destacada por Jacobs (1969). Segundo a autora, a existência de capital e organizações de apoio são cruciais não somente para a criação inicial de atividades, mas também para a sua ampliação

e viabilização de exportações. Se um país não institui continuamente organizações para fornecer o capital necessário para novos empreendimentos, o país pode estagnar.

Adicionalmente, dificuldades de acesso ao capital e sua alocação inadequada podem gerar problemas para o desenvolvimento econômico de longo prazo, pois quando o capital é alocado em atividades sem conexão, sua habilidade de criar bens e serviços é reduzida, e diferentes blocos econômicos podem ser criados, tornando-se verdadeiros enclaves nacionais.

Além disso, há obstáculos econômicos e sociais que precisam ser superados. Jacobs (1969, p. 234) ressalta que o governo, desde que atue de forma seletiva e racional, é a única instituição capaz de "gerenciar" esses problemas: "A única maneira possível de manter abertas as oportunidades econômicas para novas atividades é por meio de uma "terceira força" para proteger seus interesses fracos e ainda incipientes. Apenas os governos podem desempenhar esse papel econômico".

## 5.2 CONFRONTANDO A TDR COM A REALIDADE DO CNE

### *5.2.1 Reflexões sobre o potencial do Consórcio Nordeste no desenvolvimento da região*

O CNE tem o seu propósito, seus objetivos e sua forma inicial de agir bem claras, e não seria justo cobrar alguém por algo a que não se propôs. Contudo, é útil refletir sobre até onde este caminho leva e se o propósito maior será de fato alcançado diante das limitações que o ambiente legal, político e econômico impõe ao Consórcio. Usar teorias que orientaram o desenvolvimento em várias partes do mundo para mostrar o que seria necessário em conjunto com outras iniciativas e outras abordagens teóricas mais atuais, que procuram levar em conta fatores hodiernos.

Mostrar as limitações e provocar ações e estratégias que apontem para uma superação das amarras ideológicas e institucionais presentes na realidade atual, evitando assim desperdiçar o enorme potencial desta instituição inédita em vários aspectos e nobre em seus propósitos. Um voo panorâmico pelas teorias de desenvolvimento regional abordadas nos permite identificar a importância dos polos de crescimento, detalhados por Boudeville (1970) com a presença de

uma unidade econômica motriz que atrai e arrasta em torno de si toda uma cadeia de fornecedores de produtos e serviços.

Tal instrumento de desenvolvimento pode ser exemplificado na própria região Nordeste, com o Polo de Camaçari (petroquímico e metal mecânico) e o de Aratu (petroquímico e metalurgia) na Bahia, o Polo de Suape (petroquímico e naval) e o Polo de Goiana (automotivo) em Pernambuco, além do Polo de Guamaré (petróleo, gás e fertilizantes) no Rio Grande do Norte, estão entre os principais. Do desempenho de tais polos depende diretamente a economia da região ou zona de desenvolvimento que os contêm e indiretamente a economia do estado e da região dos quais eles fazem parte (BEZERRA, 2017). Dependendo da proximidade desses polos entre si, podem surgir ou serem criados eixos de desenvolvimento (HIRSCHMAN, 1958).

Neste ponto, conforme já se apresentou anteriormente, para Boudeville o poder público tem grande importância para o desenvolvimento econômico de qualquer região, sem exceção, haja vista as diversas formas como o Estado atuou e atua, mesmo nos países desenvolvidos de matiz liberal, no fomento aos negócios privados, por meio de seus altos gastos com pesquisas, que, uma vez bem-sucedidas, serão entregues para o uso e o lucro do setor privado, sendo as áreas militares (THORPE, 2015) e farmacêuticas (TAYLOR, 2015) dois dos principais setores onde o investimento público termina por tornar-se em lucro privado.

Dos estudos de Boudeville podemos identificar a necessidade de se industrializar o Nordeste, com a implantação de indústrias motrizes e polos de crescimento com condições específicas, como uma indústria-chave, um regime não concorrencial dentro do complexo, e a concentração territorial do território. De certa forma, tais condições existiram nos casos existentes citados há pouco.

Podemos apreender da ideia de Boudeville a necessidade de construção de um instrumento próprio de política regional e a atuação estratégica para a retomada séria e prioritária dos instrumentos federais de política regional, atentando também para uma maior integração do território, com estradas, ferrovias e hidrovias, ligando o Nordeste às demais regiões do país. A recuperação ambiental e a navegabilidade do São Francisco para ajudar a integrar a economia sertaneja, a ferrovia transnordestina, além de trens que ligassem as capitais do Nordeste, muitas delas próximas entre si, para os padrões continentais brasileiros. Além da integração de áreas metropolitanas e do fortalecimento de polos de desenvolvimento já existentes, aproveitando, sempre que possível, as vantagens locais, com aumento do valor agregado e da especialização.

A existência do Consórcio permite, como poucas vezes na história da região, uma coordenação das intervenções na área de energia, irrigação, transportes, saúde, segurança,

serviços públicos, saneamento, infraestrutura etc. Esta sinergia possibilita e potencializa, mesmo diante das limitações de ser o CNE uma autarquia, e não um ente federado, atuar nos processos de causação circular cumulativa, de maneira a favorecer os *spread effects*, ou efeitos propulsores.

Semelhante ação agiria atenuando ou anulando a tendência - considerada por Myrdal (1957) como natural - de polarização existente em todos os processos de crescimento econômico, de desenvolvimento e aumento de renda, como ocorreu de forma intensa na história do Brasil no século XX com o Sudeste e o Sul aumentando sua distância econômica em relação ao Nordeste à medida que os processos de CCC evoluíam, sem que se conseguisse realizar intervenções efetivas para lidar com esse efeito negativo. Há que se considerar para essa frustração, com destaque, os fatores políticos, os quais refletiram os interesses, a força e a influência do centro econômico nacional versus as regiões periféricas (SANTOS, 1979).

Os fatos históricos fortuitos geradores das fagulhas iniciais de desenvolvimento não podem ser ignorados, como o açúcar no Nordeste dos sécs. XVI e XVII, o ouro em Minas Gerais no séc. XVIII, a borracha no Norte, o Café em São Paulo no séc. XIX. Contudo, a partir do desenvolvimento inicial, a intervenção do estado deve ser presente e contribuir para concomitantemente fomentar e potencializar os aspectos positivos daquele crescimento por meio do estímulo aos efeitos propulsores e domar sua tendência negativa de polarização vis-à-vis as demais regiões, como investimentos massivos em setores produtivos, industriais e industrializantes, em infraestrutura, na área social e de inovação e conhecimento, como a instalação de universidades públicas.

No Brasil, a atuação do governo central foi de reforçar políticas de benefício e aceleração dos efeitos polarizantes da riqueza do café, via subsídios, perdões de dívidas, transferências diretas e outras políticas que favoreciam um pequeno grupo e um único processo de concentração de renda em detrimento do restante do país e de suas demais vocações produtivas, cristalizando uma tendência à concentração espacial das atividades econômicas (MYRDAL, 1957).

O, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2003 mostrou que, historicamente, o Nordeste recebeu uma proporção muito menor de recursos federais do que o Sudeste e o Sul. Em 2000, a título de exemplo, o Nordeste recebia apenas 9,5% dos recursos federais, enquanto o Sudeste recebia 59,2% e o Sul, 17,6% (PNUD, 2003). Isso reflete diretamente no desenvolvimento humano da região, uma vez que os recursos são fundamentais para o investimento em infraestrutura, saúde, educação e outras áreas essenciais para o desenvolvimento.

Esta realidade se mantém pouco alterada ao longo dos últimos séculos no país, consolidando e aprofundando a iníqua desigualdade regional brasileira. O relatório "O Brasil Desigual: Balanço e Perspectivas para a Década de 90", publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, também destaca a desigualdade regional no país e a falta de investimentos públicos nas regiões mais pobres (IPEA, 1990).

Um ponto destacado por Albert Hirschman é o de saber com clareza o que se quer, onde se quer chegar, quando se quer chegar e como se fará para se chegar a determinado destino. A construção e o uso de um plano de investimento, do *ranking* e da sequência de investimentos a serem realizados (HIRSCHMAN, 1958), ainda que em áreas pontuais, e de acordo com as possibilidades, é uma possibilidade interessante para o CNE, ainda que de forma adaptada para a realidade parca em recursos, pois isso passa por capacidade de investimento e determinação de intervir, agindo de encontro ao paradigma neoliberal e arcando com as consequências desta ousadia, diante de toda a capacidade de pressão e de opressão da ideário neoliberal enraizado nas diversas instituições do país, sendo a mídia uma das mais relevantes.

No quesito capacidade de investimento, esta deve ser construída com instrumentos geradores de recursos e lucros em favor do próprio Consórcio, como um banco estatal regional integralmente nordestino, sem qualquer participação do governo central, mas tão somente dos estados consorciados. Um banco assim teria a sua disposição potencialmente a folha de pagamento de todos os nove estados, e de vários municípios que desejassem aderir como clientes, o que geraria muito lucro através de empréstimos consignados para os servidores públicos estaduais, financiamentos e vários outros serviços bancários, os quais no Brasil são especialmente vantajosos para as instituições bancárias.

Um banco assim seria não apenas uma fonte de muitos recursos para o CNE, mas um instrumento de desenvolvimento e de política pública ao fazer com que a renda dos funcionários públicos estaduais nordestinos, que antes ia inteiramente para o gerenciamento de bancos privados de São Paulo ou os bancos do governo federal, passassem a não apenas permanecer no Nordeste, mas fazê-lo na forma de investimentos para a própria região. Este banco do Consórcio seria diferente do Banco do Nordeste – BNB, posto que este é gerido pelo governo federal, tendo não apenas sua capacidade de investimento atrelada à vontade da União, mas também suas políticas de desenvolvimento alinhadas em maior ou menor grau com Brasília.

### *5.2.2 O CNE como um novo Equivalente de Soberania e a importância dos Planos de Investimento*

Os investimentos em serviços básicos - como saúde, educação, transporte, energia, saneamento, instalações portuárias, rodovias, hidrelétricas etc., - os quais se configuram como *Social Overhead Capital* (SOC) e as atividades produtivas primárias, secundárias e terciárias, que compõem as *Directly Productive Activities* (DPA) devem ocorrer numa determinada sequência e variação de maneira a maximizar o impacto e os efeitos positivos de tais inversões (Hirschman, 1958), daí a importância de se formular um plano de investimentos.

O conceito de “equivalente de soberania” utilizado por Hirschman já teve seu equivalente prático no passado, quando da criação da SUDENE, em 1959, a qual teve um papel muito importante para o desenvolvimento da região enquanto encabeçada por Celso Furtado, dentro de marcos teóricos desenvolvidos no coração da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), onde o próprio Furtado atuava nos anos 1950. Na ocasião, o surgimento da Sudene mudava completamente a atuação do governo federal no Nordeste - restrita historicamente a operações de combate à seca e outras ajudas emergenciais -, para uma atuação estratégica focada na geração de riqueza e desenvolvimento através de projetos estruturadores, produtivos e industrializantes. A superintendência marcou a história, conquanto tenha sido sempre e desde o início sistemicamente boicotada tanto pelas elites política e econômica local quanto nacional (CABRAL, 2018), com campanhas na mídia da época e articulações nos bastidores do poder, até o seu praticamente completo esvaziamento nas décadas seguintes. No artigo intitulado “A batalha da SUDENE”, Rosa Freire d’Aguiar Furtado faz o seguinte registro:

Como mostra o instrutivo ensaio do cientista político Marcos Costa Lima, sobre as reuniões do Conselho Deliberativo de 1959 a 1964, o objetivo de pensar o Nordeste como instância regional, conforme Celso propunha, esbarrou em não poucas dificuldades. A análise das atas é uma boa súmula das realizações da Sudene, mas revela o outro lado da moeda, mais mesquinho: a tensão dos embates, desentendimentos, choques de vaidades entre os políticos locais, impedindo por vezes a concretização do planejamento regional. “Tudo tivera de ser disputado palmo a palmo”, admitiu Celso no final de *A fantasia desfeita*, quando descreveu a retirada durante as primeiras horas do regime militar que o afastou da Sudene e cassou seus direitos políticos. Nesse relato autobiográfico, a recorrência de termos como retirada, operação, comando, estratégia não deixa dúvida de que, em muitos momentos, se tratou de uma batalha. A Sudene enfrentou resistências de toda ordem, a começar pelas das elites nordestinas temerosas da perda de privilégios. Os ataques pessoais a Celso foram num crescendo que impressiona quem passa em revista os jornais da época (FURTADO, 2009, p.12).

Possivelmente, sem perceber, a formação do CNE vai ao encontro do conceito de equivalente de soberania de modo ainda mais completo que o da antiga SUDENE, com a exceção atualmente de apenas um ponto, os recursos disponíveis para fomentar investimentos, o qual destacaremos mais à frente. A ideia de Hirschman envolve elementos ou características como a capacidade de tomar decisões autônomas e agir como um contrapeso ao governo central, a habilidade de coordenar ações e políticas dos governos locais participantes; o poder de levantar recursos financeiros significativos, a possibilidade de experimentar e aprender com projetos pilotos, além da capacidade de criar incentivos para a cooperação entre os governos locais.

Virtualmente, todos estes elementos não apenas estão potencialmente presentes no CNE como já foram postos em prática, como ao se contrapor ao governo federal não apenas com as diversas notas públicas como com a constituição do Comitê Científico de combate à pandemia e ao liderar os estados na luta junto ao STF para garantir o direito dos estados decretarem o isolamento social. Da mesma forma, a coordenação de ações junto aos governos consorciados é visível em quase todas as iniciativas do CNE, assim como o esforço para levantar investimentos junto a países e instituições estrangeiras.

As Câmaras Temáticas são um verdadeiro laboratório de ideias e de ações-piloto, bem como o exercício de trocas de boas práticas de gestão e de políticas públicas, de maneira que o elemento experimentação é bem consolidado na instituição. Quanto aos incentivos, por tudo o que o CNE já se mostrou capaz em termos de possibilitar benefícios aos estados que estes jamais conseguiriam usufruir se trabalhassem isoladamente, já atende a característica de criar incentivos para a cooperação entre os governos participantes.

O conceito de equivalente de soberania, no geral, envolve características que apontam para a criação de um Consórcio de estados que se unam para superar as limitações individuais, com autonomia em relação ao governo central para tomar decisões e executar projetos, que tenha recursos próprios para investir em projetos que contribuam com o desenvolvimento regional, seja por meio de tributos, PPPs, financiamentos, ou outras fontes, como os lucros de uma empresa (de gás ou água e esgoto, por exemplo) ou um banco estatal, por exemplo, com estados participantes que compartilhem a mesma visão de desenvolvimento para a região no longo prazo e busquem trabalhar neste sentido e, por fim, que favoreçam a potencialização dos efeitos positivos dos seus projetos e ações, usando a sinergia, o aprendizado e a cooperação entre os estados consorciados para isso.

O surgimento do CNE permite à região construir um equivalente de soberania autônomo, independente dos humores do governo central, desde que garanta o alinhamento de

visão dos Governadores consorciados. O Consórcio pode, em tudo o que couber, criar ferramentas próprias que potencializem os efeitos da equivalência de soberania, de modo a garantir e fomentar os *trickling-down effects* (gotejamento) e atenuar os efeitos de polarização (HIRSCHMAN, 1958).

Todavia, para tornar real a equivalência de soberania, um ponto importante é a existência de recursos que impulsionem o desenvolvimento. Esse é o ponto que a SUDENE, ao menos em seu início, se diferenciava positivamente do CNE, uma vez que a Superintendência contava com somas de recursos do governo federal - à sua disposição para promover o desenvolvimento estratégico da região - nem sonhados pelo Consórcio atualmente.

Hoje, essa é uma grande limitação do CNE, o qual depende quase que integralmente de investimentos ou financiamentos estrangeiros para seus projetos de média e grande escala. Não esqueçamos que o Consórcio é uma instituição composta pelos estados da região mais pobre do país, estados esses também empobrecidos, com orçamentos per capita pequenos quando comparados com os estados do Sudeste e do Sul do país.

Esta situação de restrição fiscal não permite aos consorciados uma injeção de recursos substancial que permita ao CNE investir nos projetos gestados em seu interior, salvo ações pequenas, pontuais e às vezes de caráter piloto. Pensar em maneiras de tornar o Consórcio um órgão detentor de recursos próprios e em um patamar mínimo que o permita custear ao menos projetos pequenos e de médio porte, bem como dar contrapartidas a projetos de grande porte, com mais autonomia, sem pesar aos cofres estaduais dos seus consorciados, seria um importante passo em direção ao desenvolvimento da região e, como nos ensina o neoinstitucionalismo da escolha racional, ao fortalecimento da própria instituição, a qual se tornaria mais atrativa para os governadores e assim minimizaria a chance de defecções e de comportamentos não cooperativos por parte dos consorciados.

Além de usar o CNE como equivalente de soberania e procurar potencializar seu papel de investidor, o Consórcio teria, claro, de continuar atuando de forma planejada e estratégica para que os instrumentos constituintes do equivalente de soberania propostos pela Constituição e executados pelo governo federal sejam ativos, atuantes, robustos e efetivos, como a SUDENE, o BNB e os planos nacionais que deveriam ter o Nordeste como alvo prioritário de atuação.

### 5.2.3 O CNE e o papel fundamental da substituição de importação, da agregação de valor à exportação e da inovação

Todos os autores apresentados na TDR neste trabalho registram o papel do Estado e das políticas públicas como imprescindível ao desenvolvimento regional. Alguns também ressaltam o papel de um plano de desenvolvimento bem estruturado; o papel central da industrialização, do estabelecimento de polos de crescimento com base em indústrias motrizes, que arrastam toda uma série de indústrias secundárias; o papel dos investimentos sociais e de base, em infraestrutura e produtivos, como na classificação SOC e do DPA; o papel da construção de ciclos de exportação, importação e substituição da importação etc.

Este último aspecto que, por pouco presente nas ações e nos objetivos do CNE, precisa ser destacado. A inserção de uma lógica de fomento direcionado e estratégico para a dinâmica retroalimentar de exportação, importação, substituição de importação, exportação com mais valor agregado, importação mais qualificada, nova substituição de importação, investimentos constantes em inovação e pesquisa etc.

A dinâmica exposta por Jane Jacobs pode ser adequada para diversas situações e polos produtivos no Nordeste e, se executada com racionalidade, pode trazer resultados importantes para o cenário geral de desenvolvimento sustentável da região, agregando valor a tudo o que vem da região, como comidas, bebidas, produtos industrializados, minerais, artesanato etc., sendo vital para o Consórcio perguntar-se: o que importamos que podemos produzir aqui mesmo? Como podemos agregar valor ao que exportamos hoje? O que podemos exportar que hoje ainda não exportamos?

Dentre os principais produtos exportados pelo Nordeste temos Frutas frescas e secas, como manga, melão, mamão, abacaxi e caju; Produtos têxteis, como tecidos de algodão, fios e tecidos sintéticos; Calçados, como sandálias, chinelos e sapatos; Álcool etílico, principalmente para fins combustíveis; Açúcar e derivados, como açúcar bruto e refinado, álcool anidro e açúcar orgânico; Castanha de caju, exportada em sua forma natural ou processada em pedaços ou pasta; aves, principalmente frangos congelados; Soja em grãos, principalmente produzida na Bahia; Tecidos e confecções, incluindo roupas, lençóis e toalhas, além de peixes e frutos do mar, como lagosta, camarão e peixe fresco ou congelado (MIN. ECONOMIA, 2021).

Todos os itens, praticamente sem exceção, estão situados nos dois níveis mais baixos da Escala de Complexidade de Produto - ECP<sup>72</sup>, ou *Product Complexity Index* – PCI, o qual

---

<sup>72</sup> A ECP é uma medida que classifica os produtos de acordo com sua complexidade, levando em consideração a sofisticação tecnológica necessária à sua produção e à diversificação de insumos envolvidos. A Escala varia de 0 a 100, sendo que os produtos com maior complexidade tecnológica e diversidade de insumos estão no topo da escala, enquanto os produtos com menor complexidade estão em sua base. Ela é uma medida desenvolvida por pesquisadores do Centro para o Desenvolvimento Internacional da Universidade Harvard, em colaboração com o Banco Mundial e outras instituições internacionais.

apresenta cinco marcos principais: produtos básicos (0-10 pontos), intermediários (10-30 pontos), manufaturados (30-60 pontos), complexos (60-80 pontos) e de ponta (80-100 pontos).

O nível básico refere-se a produtos agrícolas não processados, matérias-primas minerais e produtos de baixo valor agregado, que exigem pouco conhecimento técnico e são produzidos com base em um número limitado de insumos; o nível intermediário (10-30 pontos) concerne produtos que exigem algum grau de conhecimento técnico e que são produzidos com base em um conjunto mais diversificado de insumos, como peças para máquinas, produtos químicos básicos e produtos siderúrgicos; Já a escala identificada como manufaturados (30-60 pontos) é composta por produtos manufaturados que exigem um alto grau de conhecimento técnico e são produzidos com base em uma gama mais ampla de insumos, como máquinas, equipamentos eletrônicos e produtos farmacêuticos; o marco dos produtos complexos (60-80 pontos) corresponde aos produtos de alta tecnologia que exigem um alto grau de conhecimento técnico e são produzidos com base em uma ampla gama de insumos, como equipamentos de aviação, satélites, componentes eletrônicos avançados e medicamentos de ponta; e, por fim, a escala referente aos produtos de ponta (80-100 pontos), aqueles de alta tecnologia que exigem um grau extremamente elevado de conhecimento técnico e são produzidos com base em uma ampla gama de insumos complexos, como semicondutores, computadores de alta performance e outros produtos de alta tecnologia.

Diante do esclarecimento trazido pela ECP, identificamos que a realidade da região Nordeste é de exportações primárias, com produtos de baixíssimo valor agregado. Cabe ao Consórcio ajudar a pensar em formas de se agregar valor aos produtos atualmente exportados, seja processando e vendendo num estágio à frente na cadeia de produção, como no caso da soja, seja atrelando valorização de origem como seria o caso para as frutas, os pescados e os têxteis e calçados. Para além da agregar valor a uma pauta bastante primária, o CNE deveria estudar como tornar a composição da pauta de exportação mais favorável aos produtos de maior complexidade, situados nas maiores pontuações.

Em relação aos principais produtos importados pela região<sup>73</sup>, os derivados de petróleo, assim como alguns produtos químicos, plásticos e resinas poderiam ser grandemente substituídos com a consolidação e implantação de refinarias na região; O mesmo poderia

---

<sup>73</sup> Como petróleo e derivados, como diesel e gasolina; Produtos químicos, como produtos farmacêuticos, plásticos e resinas; Veículos automotores, principalmente carros de passeio e ônibus; Máquinas e equipamentos, como motores elétricos, tratores e guindastes; Equipamentos eletrônicos, como celulares, tablets e computadores; Produtos alimentícios, como trigo, leite em pó e arroz; Fertilizantes e defensivos agrícolas; Produtos siderúrgicos, como chapas e tubos de aço; Tecidos e roupas de moda, principalmente para a indústria têxtil, bem como produtos farmacêuticos, como medicamentos e vacinas.

ocorrer com a importação de medicamentos, vacinas e produtos farmacêuticos com a expansão de iniciativas como o Lafepe e a Hemobrás, não se encontrando desculpas para não fazê-lo, que não sejam de cunho puramente ideológico; Fertilizantes e defensivos agrícolas podem ser internalizados e mesmo virarem fonte de receita de exportação para o Nordeste se os investimentos devidos forem realizados. Neste ponto, o exemplo da Hemobrás<sup>74</sup> como iniciativa acertada de geração de valor e substituição de importação, internacional ou regional, deveria ser revisitado, visto que a fábrica foi uma das vítimas dos recentes anos neoliberais que vieram com o golpe de 2016.

#### *5.2.4 Investimentos internacionais e a importância da China para o desenvolvimento sustentável da região*

Como visto, a principal limitação do CNE, hoje, é sua não capacidade de, por si só, gerar indústrias motrizes e polos de desenvolvimento, haja vista não possuir recursos suficientes para tal fim. Assim, a autarquia tem buscado investimentos internacionais e parcerias com instituições credoras e de fomento. Sem embargo, nos dias de atuais, o principal alvo com potencial e disposição para investimentos estruturadores e produtivos, do tipo *game-changer*, é a República Popular da China, com seus projetos e iniciativas de desenvolvimento, sobretudo a Nova rota da seda, também conhecida como *Belt and Road Initiative* – BRI, lançada em 2013 pelo presidente Xi Jinping, a qual visa aumentar a conectividade comercial e a cooperação entre a China e o resto do mundo por meio de vultosos investimentos em infraestrutura logística e de outras áreas. O seguinte trecho de artigo intitulado “A erosão da pax americana” ilustra a importância da China como fonte de investimentos e negócios atualmente:

No que tange ao Irã, peça-chave do grande Oriente Médio, a China concordou, em 2021, em investir US\$ 400 bilhões naquele país nos próximos 25 anos, em troca do petróleo iraniano. Ademais, essa parceria Irã/China permitirá a construção de corredores de transporte e comércio eurásianos (...). Em relação à América Latina, região historicamente submetida à influência da Europa e dos EUA, os números também impressionam. Em 2000, a corrente de comércio da China com nossa região era de apenas US\$ 12 bilhões. Em 2021, tal fluxo de comércio já tinha ascendido a

---

<sup>74</sup> A Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobrás é uma empresa pública brasileira que foi criada em 2003 com o objetivo de produzir hemoderivados e medicamentos para tratamento de doenças hematológicas e genéticas raras.

mais de US\$ 430 bilhões. No caso específico do Brasil, a corrente de comércio com a China aumentou de US\$ 2,3 bilhões, em 2000, para US\$ 150,2 bilhões, em 2022. Nesse último ano, a China foi responsável por praticamente metade do nosso superávit comercial. A China já é o principal parceiro comercial do Brasil e de toda a América do Sul (ZERO, 2023).

Neste caso, seria de grande importância realizar acordos que ajudem a região a construir um cenário propício ao crescimento econômico, negociando coparticipações nas indústrias e investimentos em infraestrutura financiados pelos chineses, como ferrovias, trens de alta velocidade, energia renovável, com políticas de conteúdo nacional e regional na cadeia de fornecimento, transferência de tecnologia onde couber, dentre outros instrumentos que alavanquem os benefícios para a região, colocando-a numa posição e num patamar mais ativos na cadeia de produção, favorecendo assim novos processos de desenvolvimento e geração de riquezas, com criação de CCCs positivos.

Neste ponto, sobre a CCC, Hirschman na prática se iguala a Gunnar Myrdal ao assumir com muitas ressalvas o efeito do crescimento econômico como intrinsecamente positivo, de gotejamento (*trickling-down*) e não de polarização. Ele de forma indireta admite a ameaça constante do efeito polarizador e que apenas o Estado pode afastar este espectro negativo.

Com parte expressiva de sua população habitando o semiárido, é de se esperar preocupação e ações claras do CNE direcionadas ao combate à desertificação, caso em que a China pode ser parceira considerando suas experiências bem-sucedidas de combate à desertificação em suas regiões áridas<sup>75</sup>. O combate à desertificação passa também pelo fortalecimento da agricultura familiar, o qual, sem dúvida é um ponto de destaque entre as ações do CNE, assim como a atuação do CT específico do tema, a qual desponta pelo dinamismo e produção de iniciativas para o setor, como a criação e o fortalecimento de cadeias produtivas e a integração das informações via sistema para melhorar a gestão e a cooperação regional.

#### 5.2.5 O CNE e a promoção do desenvolvimento sustentável: desafios e possibilidades

---

<sup>75</sup> “Entre as atitudes tomadas para combater a ameaça da desertificação – sem dúvida um dos maiores problemas ambientais do país –, destacam-se: a enorme quantidade de árvores plantada para estabilizar o solo e evitar ou, pelo menos, reduzir as tempestades de poeira; e a busca pela reabilitação de terras já degradadas” (DO RÊGO, 2012, p. 109).

O desenvolvimento econômico sustentável envolve algumas premissas ainda não abordadas diretamente pelo CNE, como o estabelecimento de polos de desenvolvimento, com indústrias motrizes, que gerem *backward linkage effects* ou *forward linkage effects* e que promovam uma dinâmica positiva de causação circular cumulativa com a atuação do Estado impedindo os efeitos polarizantes do crescimento econômico e fomentando os efeitos propulsores.

Um ambiente com população bem-educada e com boa infraestrutura favorece os custos e o processo produtivo como um todo. O Consórcio deve atuar de modo a construir e atrair para si características de equivalentes de soberania, que o permitirão agir de forma mais efetiva na indução e maximização de efeitos de gotejamento e efeitos propulsores, assim como ser mais eficaz na implantação de medidas que favoreçam o desenvolvimento de modo impactante.

Tudo isso dentro de um plano geral de desenvolvimento sustentável da região que saiba exatamente onde se quer chegar, e detalhe como e quando se deve chegar, contemplando toda a complexidade, toda a realidade e todas as oportunidades da região e estabelecendo com clareza no que o CNE deve ser tornar para que consiga otimizar as chances de alcançar o tão desejado desenvolvimento sustentável regional, e não se torne uma instituição sem força política, econômica e social, esvaziada e vindo a cair em esquecimento ao se deparar com as primeiras dificuldades e incompatibilidades entre os estados consorciados.

A atuação estratégica do CNE, direcionando suas macro ações, deveria constar no início do seu plano de desenvolvimento para a região, pois nas condições normais históricas no Brasil, é do Consórcio que se deveria cultivar esperança de redenção para a região, uma vez que a CCC ocorre no país com efeito polarizante entre as regiões Sudeste e Nordeste, aumentando ou mantendo as desigualdades, não apenas pelo efeito do crescimento econômico espontâneo, mas sobretudo pela intervenção do governo central ser majoritariamente no sentido de aprofundar a direção negativa (polarizante) da CCC, por meio de investimentos diretos, subsídios, perdões fiscais, política tributária, transferências voluntárias e outros mecanismos de ajuda aquela já próspera região do país.

Para que se possa atingir o objetivo de desenvolvimento sustentável da região, o Consórcio pode atuar em três sentidos estratégicos, que deveriam constar como objetivos basilares do seu plano regional de desenvolvimento:

Primeiro, articular com o governo central para que este atue fortemente em favor da região, com o Consórcio sendo voz ativa, e órgão consultado em todos os processos, fornecendo estudos e planos de investimentos e sua aprovação ou questionamento e crítica. Para favorecer este papel importa que o CNE invista numa instituição que congregue e estimule a pesquisa e

o estudo do desenvolvimento da região, reunindo as universidades, órgãos e outras instituições federais e regionais focadas no Nordeste, como o Banco do Nordeste, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e a SUDENE.

Outro ponto importante para efetivar um papel mais destacado do CNE junto ao governo federal e aos seus ministérios é o incremento de seu poderio econômico. Um dos meios seria buscar uma maior sinergia entre o Consórcio e a bancada do Nordeste no congresso nacional, de maneira que esta apoie e reverbere em Brasília as causas da autarquia para a região Nordeste. Bem sabemos que nenhuma destas ações é simples ou fácil de se concretizar, e trata-se de um desafio duro e constante.

Em segundo lugar, atuar intensivamente na captação de investimentos internacionais e nacionais privados levando em conta fatores condicionantes como transferência de tecnologia, sociedades com empresários e poder público local (através das empresas públicas) locais, reinvestimento de parte dos lucros na própria região, e uma política de conteúdo nacional e regional tanto na construção das fábricas como no produto final destas, evitando assim, que se repitam as políticas nacionais que levaram aos erros das guerras fiscais entre os estados e ao vale tudo pela atração de investimentos, que de tão extremado muitas vezes levava a resultados finais onde não se obtinha sequer um retorno efetivo do investimento.

Por último, criar formas de o CNE obter recursos e se financiar, de maneira a poder ele mesmo investir grandes volumes nos seus projetos e objetivos e tornar-se um ator, um *player*, respeitado na política e na economia, por sua capacidade de entrega e de resolução de políticas públicas, bem como de indução de investimentos produtivos não apenas na região, como no país e, quiçá, no exterior. Porém, como o CNE passaria a não depender dos recursos disputados dos seus estados participantes?

### 5.3 O ENFRENTAMENTO AOS OBSTÁCULOS NEOLIBERAIS COMO CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE

#### *5.3.1 Fortalecendo financeiramente o CNE para impulsionar o desenvolvimento regional e enfrentar as pressões e ameaças neoliberais*

Há diversos caminhos para isso, como a criação de um banco regional autônomo, que diferente do BNB, que é federal, teria todas as suas decisões tomadas pelo CNE. A criação de um banco, o qual poderia trazer para si a massa de recursos das folhas de pagamentos dos nove estados da região, e de suas maiores cidades, o que geraria uma grande malha de clientes e de renda, com serviços como empréstimos consignados etc. Semelhante banco, rapidamente geraria grandes lucros para os estados do CNE e para o próprio Consórcio, o qual redirecionaria tais recursos para seus objetivos e seu plano de desenvolvimento sustentável da região.

Igualmente, um fundo de previdência dos servidores de todos os estados do Nordeste colocaria à disposição do CNE grande soma de recursos que, se bem geridos, serviriam de lastro para investimentos estratégicos. Já as empresas estaduais de gás, as de água e esgoto, assim como aquelas responsáveis pela criação e produção de medicamentos, como o Lafepe<sup>76</sup>, em Pernambuco, e aquelas ligadas a outras áreas estratégicas para o apoio às políticas públicas, devem ser protegidas e fortalecidas, enquanto as de distribuição de energia devem ser retomadas tão logo terminem seus períodos de concessão.

No atual estado de domínio e influência ideológica do neoliberalismo nas instituições brasileiras (justiça, congresso, ministério público, tribunais de contas, entre outros), sendo o engajamento da mídia de status *hors concours*, um estado brigar sozinho para conseguir de volta a concessão de sua estatal de energia é uma coisa, um desafio colossal. Porém, os nove estados atuando em uníssono, com o peso político do conjunto, gera uma outra realidade e equilíbrio de forças. Neste sentido, cabe as palavras do Governador Flávio Dino, do Maranhão: “A cooperação redimensiona o potencial de cada envolvido permitindo um colegiado mais forte e preparado para as demandas da gestão pública.” Flávio Dino (CNE, 2022b).

As companhias de distribuição de energia, além de serem bastante lucrativas, o que favoreceria os cofres do Consórcio para novos investimentos, podem ser um poderoso instrumento de desenvolvimento sustentável (energia renovável) e social (eletrificação rural, políticas públicas em prol dos mais pobres), por meio de suas escolhas estratégicas.

---

<sup>76</sup> O Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco (Lafepe) foi criado em 1965 para produzir medicamentos de qualidade e baixo custo. Trata-se de uma sociedade de economia mista vinculada à Secretaria Estadual de Saúde e é classificado como um dos maiores laboratórios públicos do Brasil. O Lafepe desenvolve, produz e comercializa medicamentos e óculos para atender às políticas públicas de saúde. A empresa tem 12 farmácias em Pernambuco, que vendem medicamentos próprios, genéricos e similares. Além disso, o Lafepe é o único fabricante no mundo do medicamento utilizado em pacientes com o Mal de Chagas, e produz antirretrovirais para o Ministério da Saúde. Durante a pandemia da COVID-19, o Lafepe produziu álcool em gel para atender à demanda da Secretaria Estadual de Saúde.

Hoje muito do poder do governo federal em forçar o ideário neoliberal, com privatizações, “austeridade”<sup>77</sup>, reformas previdenciárias e outras práticas concentradoras de renda, está na situação fiscal frágil dos estados, muito dependentes dos empréstimos, de convênios e de transferências voluntárias vindos do governo central, diante de um federalismo fiscal pleno de imperfeições e idiosincrasias (SILVA; MONTEIRO NETO; GERARDO, 2013). Numa realidade em que o CNE ajudasse os estados a terem mais saúde fiscal, as chantagens teriam menos oportunidade de se apresentar e isso traria mais liberdade para se tomar caminhos distintos da cartilha neoliberal.

### *5.3.2 As TDR e o despertar para as armadilhas neoliberais*

“Quem não se movimenta não sente as correntes que o prendem.”. A frase atribuída a Rosa Luxemburgo reflete de certa forma o status do CNE no que diz respeito ao neoliberalismo. De um modo geral, as ações do CIDSNE se pautam dentro dos limites aceitos e impostos pela ideologia neoliberal, a qual atua fortemente no Brasil, principalmente desde Fernando Henrique Cardoso (FHC), sem ter sido enfrentada diretamente pelos governos Lula e Dilma (com exceções pontuais, rapidamente desfeitas, como a política de baixa de juros do banco central e dos bancos públicos federais, realizada por Dilma em seu primeiro mandato por curto período), que tratou de cuidar das consequências sociais negativas advindas desta corrente de pensamento econômico e não deixou que ela avançasse ou se aprofundasse, mas que, também, não a desafiou ou ameaçou (HERMIDA, 2018), tendo convivido civilizadamente com seu maior representante, o chamado mercado, e seu porta-voz, a mídia empresarial.

A partir dos governos de Michel Temer e, sobretudo, de Jair Bolsonaro, o neoliberalismo tomou ares de ultraliberalismo, com preocupações como soberania nacional

---

<sup>77</sup> O domínio da semântica e do significado dado às palavras pelo neoliberalismo, e pelos detentores de poder em geral, como nos ensina o clássico 1984, de George Orwell, faz com que utilizem uma palavra que remonta a algo positivo, austeridade como responsabilidade e frugalidade, para executar algo eticamente negativo, como cortar gastos com os mais pobres e aumentar seus impostos, enquanto poupa os mais ricos ou mesmo diminui suas já pequenas cargas tributárias e regulamentações. Da mesma forma, com o sinal invertido, o neoliberalismo aplica uma palavra de cunho negativo, como populismo, a quaisquer ações que visem o benefício dos mais pobres ou a busca de alguma justiça fiscal e tributária que alivie suas pesadas cargas. O eventual e raro combate à sonegação fiscal praticada cotidiana e habilmente pelos mais ricos em escalas estratosféricas é tratado pelos porta-vozes neoliberais como revanchismo e caça às bruxas. O controle da mídia pelo capital permite incutir este duplípensar orwelliano na população, confundindo-a e dificultando sua compreensão da realidade, ao dificultar que o fio lógico das causas e consequências seja tecido no tapete de suas consciências.

sendo totalmente desprezadas numa corrida pela entrega do patrimônio nacional, mesmo os mais estratégicos, com o apoio do judiciário, também cooptado pelo liberalismo econômico, sendo o processo de tal cooptação um bom tema de pesquisa.

A afirmação de cooptação aqui realizada é baseada nos dados empíricos, neste caso, nas decisões constantes e reiteradas do STF e STJ em favor do esquiteamento e venda das subsidiárias da Petrobrás e de outros patrimônios nacionais ao arpejo do sentido constitucional, assim como as decisões a favor das desregulamentações, liberalizações e fins de monopólios estatais. Em suma, os fatos apontam um alinhamento entre as decisões das altas cortes e o espírito neoliberal.

Desde os anos 1980 o neoliberalismo vem colecionando vitórias em seu avanço sobre o Estado brasileiro, boa parte delas relacionadas a escândalos, na maioria das vezes abafados pela mídia e ignorados pelos órgãos de controle e o judiciário, tais como: as privatizações nos governos FHC – incluindo a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Vale do Rio Doce e a Telebrás, todas estratégicas para o país –; a abertura econômica desde o governo Collor, com redução de tarifas e barreiras para importação de produtos estrangeiros sem exigir qualquer contrapartida para o acesso agora fácil ao mercado consumidor brasileiro e causando uma quebraadeira nos produtores nacionais; a flexibilização trabalhista, com a introdução da terceirização de serviços e do contrato temporário, entre outras medidas; as reformas da previdência, que jogam milhares no colo dos bancos privados, além de prejudicar e adiar a aposentaria de muitos; as desregulamentações em diversas áreas, como setor bancário, meio ambiente, agricultura, saúde e segurança, fragilizando o cidadão e o meio ambiente diante da atuação das empresas; a liberalização financeira e abertura a bancos estrangeiros; a Lei de Responsabilidade Fiscal, que blindou o pagamento das dívidas com os bancos, dando a ela status especial, privilegiando tal despesa em detrimento daquelas com pessoal ou saúde e educação; o fim do monopólio da Petrobrás; regulamentação da Lei das OS.

Apenas querer, de forma genérica, o desenvolvimento sustentável da região não funciona, é pouco e pode ser adaptado para qualquer caminho, inclusive para trilhas que levem a mais pobreza, mais dependência, mais desigualdade. Há iniciativas que são pouco substanciais, requerem energia de trabalho e trazem pouco resultado prático à realidade da região. É necessário ter clareza do que se quer realmente, e detalhar e como se pretende chegar lá, evitando incoerências que possam engendrar processos contraproducentes ao desenvolvimento sustentável do Nordeste. Há que se concentrar mais energia e recursos em ações realmente transformadoras, pensar fora da caixa neoliberal.

Apontemos dois exemplos, o da parceria com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o da monetização de ativos ambientais. Ambos os casos envolvem pontos preocupantes, seguem exatamente a lógica neoliberal, e são, não obstante, iniciativas incentivadas ou publicizadas pelo próprio Consórcio. Ou seja, além dos desafios e limitações que ele sofre *omni tempore* por conta do neoliberalismo, por vezes o próprio CNE ainda aprofunda voluntariamente as práticas e lógicas neoliberais no seio das suas ações.

Por exemplo, a monetização de ativos ambientais nada mais é do que uma comoditização da natureza, reduzindo-a a mais um produto que pode ser comercializado e a que se pode atribuir valor, estabelecendo deste modo a possibilidade de aumentar a exploração dos recursos naturais e prejudicando o meio-ambiente e a natureza nos médio e longo prazos.

A prática também tende a gerar exclusão social favorecendo as grandes empresas com recursos financeiros para adquirir os bens da natureza em prejuízo da coletividade e, sobretudo, das comunidades locais. Isso, sem mencionar as falhas de mercado, como a especulação financeira, além de impactos indiretos, também chamados de externalidades negativas. Por exemplo, planta-se árvores de uma determinada espécie com o intuito de se gerar créditos de carbono, mas a prática afeta negativamente a fauna e flora locais, além de afetar os nascedouros d'água da região circunvizinha.

Já no caso do curso da CVM - para que pessoas, cooperativas e empresas utilizem o mercado de capitais como forma de se financiar -, ignora-se a lógica por trás do mercado de ações, onde o investidor comum, na esmagadora maioria das vezes ignora a maior parte das variáveis envolvidas no mercado, enquanto os grandes agentes ganham muito em cima de informações privilegiadas as quais os investidores comuns não têm acesso. Além de volatilidade, risco de perda de capital, fraude, especulação e manipulação, exclusão social, além de impactos sociais e ambientais negativos. Todos esses aspectos estão presentes na prática ensinada pela CVM em parceria com o CNE.

O CNE não menciona a palavra industrialização em seu relatório trienal nem em seu estatuto, assim como a indústria é apenas citada em sua vertente agro. Este indicativo é preocupante quando se sabe que o processo de industrialização é inerente ao desenvolvimento econômico das nações e de suas regiões, como explanado em diversas teorias entre as quais as aqui apresentadas, e fartamente verificado historicamente, tendo casos pivotais recentes como os da Coreia do Sul e da China como exemplos impactantes.

A ênfase ambiental, e sobretudo nas energias limpas, - apesar de ser uma preocupação nobre, *up-to-date* (dentro do *zeitgeist* ocidental e cada vez mais, mundial) e, servir de ímã para os investimentos externos em virtude do potencial natural da região Nordeste para tal - deve ser

analisada com cuidado, sob o risco de tornar, no futuro, a região refém de mecanismos criados com o potencial de refrear seu crescimento, enquanto países e regiões historicamente muito mais responsáveis pela poluição e o efeito estufa, com seu desenvolvimento já realizado e consolidado, ficam em situação cômoda e à vontade para julgar o Sul global. A atuação responsável em prol do planeta deve ser ativa, correta, e corajosa, no sentido de denunciar e cobrar do Ocidente rico um papel condizente com seu grau de responsabilidade, e sem aceitar deles cobranças ou hipócritas lições de moral, e ao mesmo tempo mantendo a responsabilidade de todos para com o planeta.

É importante frisar também que, mesmo as energias renováveis, como a eólica e a solar, ainda que sejam baseadas numa fonte de energia em si renovável, como os ventos e a luz solar, utilizam em seus cataventos e placas solares matérias-primas e elementos não renováveis, como cobre, alumínio, aço, concreto e fibra de vidro, no caso das turbinas eólicas, por exemplo, que envolvem, alguns deles, processos de mineração e eletrólise, com uso intensivo de energia elétrica, ao passo que os painéis solares utilizam silício, prata, e pequenas quantidades de elementos pouco encontrados na natureza como o índio, o telúrio e os elementos conhecidos como terras raras, não renováveis e de extração complexa.

Um outro aspecto a ser levado em consideração nos esforços do CNE pelas energias renováveis são os impactos sociais e ambientais de tais novidades, sobretudo no semiárido e no litoral nordestino, com as elites político-econômicas locais sendo as principais beneficiárias das vantagens econômicas trazidas pelo empreendimento, em detrimento dos agricultores da região (LOUREIRO; GORAYEB; BRASNNSTROM, 2017). Da mesma forma, áreas de ambiente natural frágil, como manguezais, utilizadas para o sustento de famílias, são muitas vezes negativamente afetadas pela chegada da energia eólica (MOREIRA, 2017).

A missão à Europa em busca de investimentos foi algo importante, assim como as demais movimentações neste sentido. Contudo, há que se atentar para o modo como tais investimentos irão se dar, uma vez concretizados. Assim, com base nas teorias de desenvolvimento regional estudadas, bem como nas experiências históricas nacionais e estrangeiras, é importante que sejam envidados esforços pela incorporação de condicionalidades para tais investimentos, no sentido de promover transferência de tecnologia, fomentar o mercado de produção interno, com cadeias de fornecedores locais, exigir reinvestimentos de parte dos lucros gerados, bem como sociedades com empresas locais públicas e privadas, e composição mínima de peças regionais na fabricação dos produtos com um piso percentual de conteúdo nacional e regional.

Casos de sucesso claro do Consórcio, como o C4NE, o SIRAF, a compra conjunta de medicamentos e o Projeto Acolhe, mostram que o CNE tem muito a oferecer e a contribuir com o desenvolvimento sustentável do Nordeste, em múltiplas áreas. Nosso esforço de apresentar as teorias clássicas de desenvolvimento foi uma tentativa de explicitar e chamar a atenção para as limitações do Consórcio, ao lhe faltarem alguns atributos de equivalência de soberania - neste caso, o recurso próprio para investir -, e pelas amarras e obstáculos do processo de *path dependence* (PIERSON, 2003) criado pelo neoliberalismo na instituição República Federativa do Brasil ao longo de três décadas.

O neoliberalismo, por meio de uma série de ações que afetaram profundamente a realidade política e econômica nacional e regional, e que moveram os marcos institucionais não apenas diminuindo a capacidade de movimentação e atuação do Estado (e neste caso, subsequentemente, do CNE), como conduzindo, direcionando os gestores públicos e agentes políticos, e toda a federação para o desastre da insustentável e imoral sociedade neoliberal e sua inerente hipocrisia (ANTUNES, 2022).

Isso ocorre porque, uma vez que os novos marcos político-econômicos são estabelecidos em favor da concentração de renda, do mercado, dos mais ricos, é difícil e muitas vezes politicamente impossível mudá-lo ou revertê-lo devido a interesses e poderes estabelecidos e que comandam a sociedade por vários meios. Assim, o *path dependence* na sugere que decisões tomadas no passado podem criar um caminho ou trajetória para o desenvolvimento futuro do sistema e da realidade políticos, que pode ser difícil de alterar, mesmo que outras opções possam ser mais desejáveis.

### *5.3.3 Um por todos e todos por um: o coletivo do CNE como instrumento de resistência e de avanço dos estados nordestinos*

Um outro intento de apresentar as TDR neste trabalho foi provocar o CNE a rever alguns de seus objetivos, acrescentar outros e mudar a forma de atuar em algumas áreas temáticas, de maneira a potencializar sua capacidade de alterar a realidade para além dos limites impostos pela trajetória neoliberal. Que o exemplo de Celso Furtado, o patrono do CNE, inspire e dê a ousadia e a sabedoria necessária ao Consórcio para que este consiga ajudar o Nordeste a tomar seu destino em suas mãos e navegue nos mares do desenvolvimento, da autonomia, da sustentabilidade e da dignidade.

A cooperação entre os estados consorciados e o compartilhamento de boas práticas de gestão e de políticas públicas ajuda a fortalecer os estados em termos fiscais e de efetividade do serviço público, o que tem reflexos positivos na autonomia da esfera subnacional frente ao governo central, o que, por sua vez possibilita uma atuação mais assertiva e desimpedida em prol do desenvolvimento da região.

Há exemplos da ação do CNE na tentativa de minimizar os efeitos de privatizações e mudanças em marcos legais alinhados efetuados pelo governo federal. A articulação para se utilizar o direito de compra na venda da Gaspetro, subsidiária da Petrobrás (CNE, 2020b), e a análise conjunta dos impactos da aprovação do novo marco legal do saneamento demonstram a soma de forças gerada pelo Consórcio com o objetivo de proteger os interesses e desenvolver a região nordestina. O mesmo esforço compartilhado deu-se na análise para otimização da aplicação da lei Aldir Blanc, em apoio ao setor cultural, afetado diretamente pela pandemia (CNE, 2020c).

Na atual quadra histórica, o Governador de Alagoas, Renan Filho, define o Consórcio da seguinte forma: "O CNE é uma ferramenta necessária, tanto do ponto de vista técnico quanto político." (CNE, 2022a). Nesta perspectiva, a instituição procura gerar mobilização através de cartas, notas e declarações dos seus representantes, sempre que alguma questão afeta ou tem o potencial de afetar negativamente a região, como foi o caso da ameaça de descontinuação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), o desastre ambiental, econômico e social do óleo nas praias nordestinas, e as reformas trabalhista e da previdência.

A ação do CNE para influenciar na discussão da reforma tributária concerne diretamente uma das principais variáveis a afetar o equilíbrio regional. A lógica de tributação brasileira atual, ancorada fortemente mais no consumo - favorece a concentração de renda, penaliza os mais pobres, livra os mais ricos, e atrapalha a classe média - que na propriedade e na renda, deixando de fora inclusive os lucros e dividendos daqueles com participação em empresas, com um imposto de renda que possui poucas faixas, que beneficiam os de alta renda e penalizam os de classe média (FAGNANI; ROSSI, 2018).

Outro exemplo são os impostos sobre veículos automotores, que incidem sobre motos de baixa cilindrada e carros populares, mas não sobre barcos, lanchas, iates e jet-skis, ou helicópteros e jatinhos particulares. Não há impostos sobre grandes fortunas nem impostos efetivos e significativos sobre a herança, sobretudo dos mais ricos. Registre-se que há previsões constitucionais para muitos desses casos, não obstante, diante do poder e da influência dos mais ricos, tornaram-se todas letras mortas, como tantos outros dispositivos constitucionais.

Deste modo, o consumo do pobre e da classe média é que banca o Estado, enquanto os ricos têm a seu favor, muitas vezes a lei e, por vezes, as brechas nelas existentes, feitas ao gosto do freguês, para serem utilizadas por advogados tributaristas contratados a peso de ouro. Uma correção nesta lógica, estabelecendo a razão pela lógica da justiça fiscal, teria um efeito enorme no desenvolvimento do Nordeste e no equilíbrio entre as regiões. Isso sem falar na lógica dos impostos sobre a produção, sobre os serviços e sobre a circulação de mercadorias, entre outros que envolvem a indústria e o comércio no país.

Tais impostos hoje também refletem uma lógica que favorece os estados mais fortes economicamente em detrimento dos outros entes federados. Um ajuste nesta distorção teria grande impacto no desenvolvimento das regiões mais pobres do país, favorecendo a equidade no desenvolvimento regional brasileiro. Uma reforma tributária justa e bem-sucedida favoreceria grandemente os investimentos, aumentaria a renda da região e o potencial do mercado consumidor, fortaleceria os estados da região e seu poder de gerar efeitos de CCC positivos.

Dentro da ideia de investir e melhor estruturar os SOC, os ativos sociais da região, é importante que medidas como o NE Conectado saiam do papel e sejam bem-sucedidas, pois são importantes para atrair investimentos e para gerar inovação e novos ciclos de produção, também envolvendo exportação, importação, substituição de importação e novas exportações mais complexas. Conquanto o Consórcio possua diversos planos de integração regional, como a integração da segurança em várias frentes, o NE Conectado, e o alinhamento na questão do gás, por exemplo, boa parte das iniciativas encontram-se em estágio muito incipiente ou contam com poucos recursos para se estabelecer de forma efetiva.

Claramente, a perda de ativos públicos estratégicos dos estados, principalmente durante os anos FHC, como suas empresas de distribuição de energia e seus bancos estaduais, juntamente com o subfinanciamento federal para com os outros entes da federação levaram os estados a uma posição precária, limitada e desconfortável em relação a vários temas, o que de certa forma contribuiu para um comportamento, dentro dos limites do possível, ou do informado como possível, pelo neoliberalismo e seus mensageiros, em vários temas econômicos e sociais (GUILBERT, 2020). Neste contexto, as empresas de gás são um dos últimos remanescentes da voracidade neoliberal, sempre vendida pela mídia como moralizante.

#### *5.3.4 Agricultura familiar e outras Câmaras Temáticas importantes no contexto de investimentos estratégicos*

A atuação na área da agricultura familiar, que tem a ver com a segurança alimentar, com o desenvolvimento econômico e com a fixação na área rural de uma população de aproximadamente 12 milhões de pessoas no Nordeste, apresenta muita integração, dinamismo e soluções criativas, contudo, lhes faltam recursos para gerar volume e impacto na realidade econômica e social da região e especialmente do semiárido.

Na área da saúde o CNE deveria realizar estudos e trocas de experiência para averiguar o custo-benefício da utilização das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) como gerenciadoras de hospitais, Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e demais equipamentos públicos, pois ao passar o bastão para terceiros, fica-se exposto a ocorrência de fraudes e prejuízos aos cofres públicos por meio de custos inflados, de difícil detecção, exceto quando o estado é responsável direto pela execução em outros equipamentos públicos semelhantes, de maneira a não se ver diante de uma situação de assimetria de informação, onde o outro conhece todos os detalhes e meandros do negócio, dos custos e das operações, muitas vezes bastante complexos, ao passo que o Estado se perceberia numa posição de não ter conhecimento suficiente para analisar e auditar aquelas informações com segurança.

É importante que o CNE tenha recursos próprios para pôr em prática em quantidade e escala suficiente as ideias surgidas no âmbito das diversas Câmaras Temáticas. Muitas das ideias e iniciativas, sobretudo as que buscam integrar o conhecimento e a gestão de determinado tema, conseguem prosperar por se mostrarem de simples implementação ou de algo não muito dispendioso, o que é um avanço e uma vitória para a região, mas até que estágio de desenvolvimento essas vitórias conseguem levar a região mais atrasada do país?

Na Privatização da Eletrobrás o CNE emitiu uma nota de repúdio, mas diante da convergência de interesses entreguistas e mercadológicos no comando nacional, no congresso, no judiciário, na mídia e nos tribunais de contas, tal gesto de indignação não ressoou nem teve qualquer impacto significativo no sentido de impedir a concretização do ato. Assim, nos estertores do governo Bolsonaro, o neoliberalismo dava mais um duro golpe na soberania nacional e regional, reforçava o entreguismo e a concentração de renda e aprofundava os marcos institucionais que criaram uma dependência de trajetória que iria podar, limitar e inibir a atuação do CNE em prol do povo nordestino e do país.

Dentro do tema discussão deste capítulo, merecem registro três CTs envolvidos diretamente com os investimentos de infraestrutura, tão importantes para favorecer os investimentos produtivos, quais sejam: energia, esgotamento sanitário e abastecimento d'água, e infraestrutura e investimentos. O CT Energia tem como objetivo potencializar o Nordeste e garantir sua soberania energética e, para isso, por exemplo, nas palavras do Governador da

Bahia, Rui Costa: “Temos conduzido discussões para resolver a falta de disponibilidade de acesso nas linhas de transmissão para projetos de energia eólica e solar da região a fim de apresentar propostas inovadoras.” (CNE, 2022b).

A CT de esgotamento sanitário e abastecimento de água é formada pelas empresas de saneamento e esgoto dos seus estados e pelo instituto de águas do Piauí. não obstante, um ponto negativo neste tópico é a demonstração de interesse do CNE pela utilização apressada de arranjos público-privados para supostamente direcionar investimentos para a área, quando há conhecimento comum de que, ao menos no Brasil, as experiências são de direcionar os ônus ao setor público e os bônus, neste caso o lucro, para o setor privado. Além disto, as PPPs podem se estabelecer como um passo para a privatização da água.

Já a CT de infraestrutura e investimentos busca recursos externos para qualificar a infraestrutura dos estados. O plano de trabalho da CT possui os seguintes Eixos: Infraestrutura social (moradia, educação, mobilidade, saneamento etc.); Infraestrutura de transportes: modais ferroviário, rodoviário, aeroviário e portuário (e o fluvial); Infraestrutura econômica: energia, telecomunicação, inovação e suporte a cadeias produtivas estratégicas etc.; Levantamento, análise e divulgação de boas práticas; além do referente aos aspectos institucional e regulatório. É em torno dessas Câmaras que a maioria dos investimentos estruturadores da região possivelmente irão acontecer.

## 6 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE

No presente capítulo, finalmente, analisaremos a atuação do CNE à luz dos ODS, com o auxílio dos critérios e categorias criadas por este autor e apresentadas anteriormente neste trabalho, quais sejam: as três naturezas e os cinco critérios operacionais, com o objetivo de testar a hipótese explicitada no início desta pesquisa.

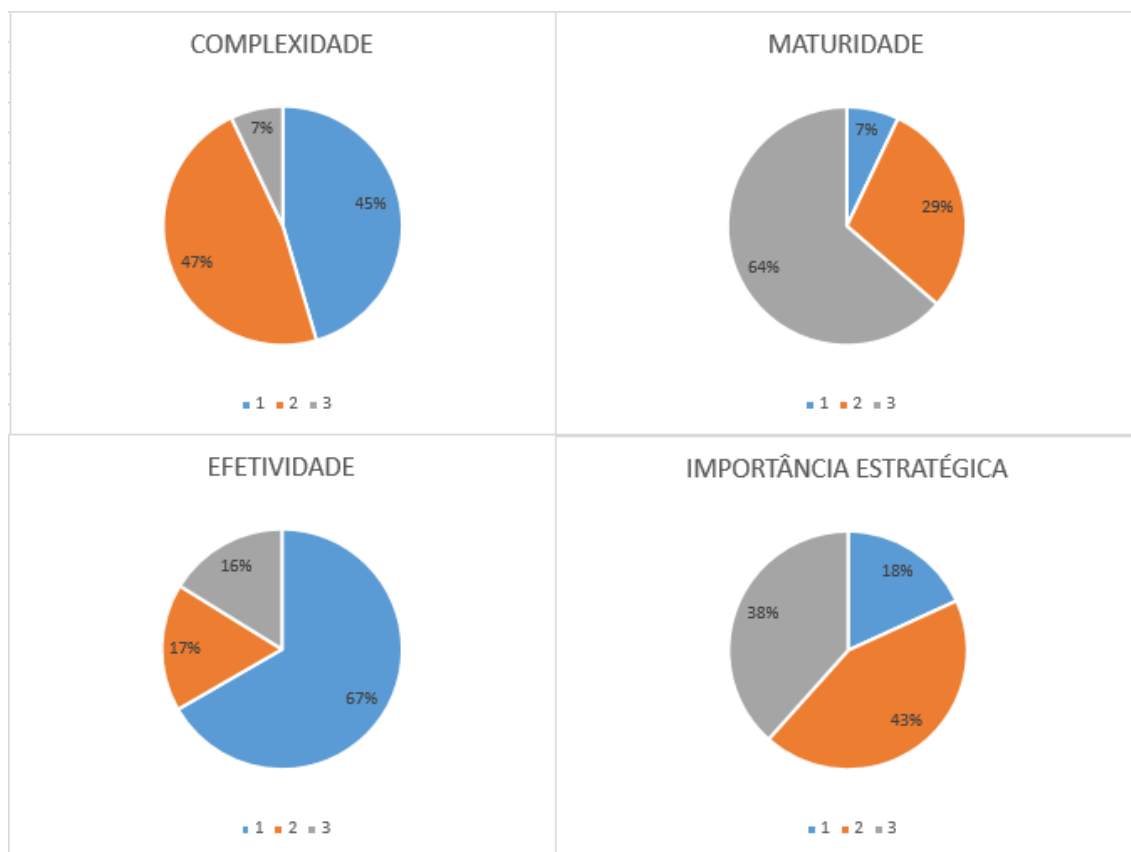
### 6.1 CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES REALIZADAS PELO CNE POR CRITÉRIOS OPERACIONAIS

Nesta seção, as 99 ações do Consórcio no período 2019-2021 foram classificadas de acordo com os níveis (ou tipos) existentes em cada um dos critérios operacionais, quais sejam: complexidade, maturidade, efetividade, importância estratégica e finalidade.

As ações foram classificadas segundo os cinco Critérios Operacionais chegando ao resultado apresentado pelos Gráficos 2 e 3. No quesito Complexidade podemos observar que mais de 90% das ações se dividem quase igualmente entre as de nível 1 (47%), cujos fatores envolvidos estão todos sob controle do CNE, e as de nível 2 (45%), em que uma das variáveis não é de controle do Consórcio, restando apenas 7% de ações identificadas como sendo de nível de complexidade 3, em que a ação depende de ao menos três fatores, com no mínimo dois deles fora do controle do CNE.

Um exemplo deste último tipo de ação é o caso da importação de vacinas russas Sputnik contra a Covid-19, que além de envolver o CNE, a empresa fornecedora e o governo russo, envolve também diversos órgãos reguladores do governo brasileiro, razão pela qual a compra não teve sucesso.

**Gráfico 2A.** Ações do CNE pelos Critérios Operacionais Complexidade, Maturidade, Efetividade e Importância Estratégica.



Fonte: Próprio autor, 2022.

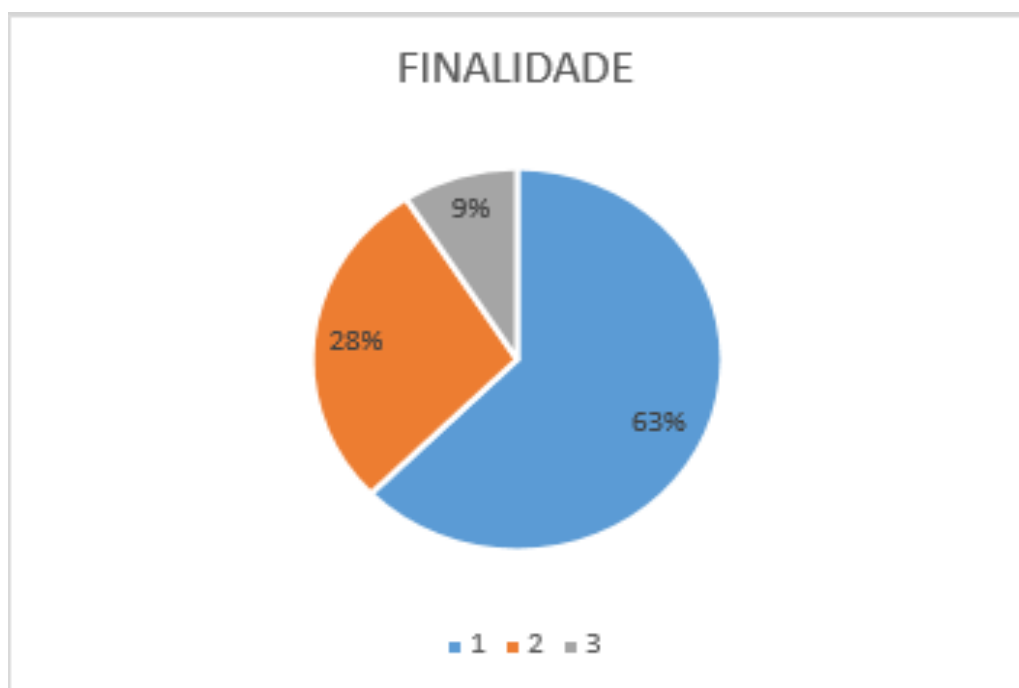
Quanto ao tema Maturidade, 67% das ações do CNE foram consideradas como sendo de nível 3, ou seja, já executadas ou em execução. Neste caso encaixam-se ações como a cooperação com a embaixada da França ou os posicionamentos políticos em forma de notas e cartas públicas. Apenas 7% das ações identificadas foram classificadas como de nível 1, em fase incipiente, de planejamento ou de projeto. A ideia de monetização de ativos ambientais, fruto de um acordo com BID, seria um exemplo deste caso. Já 29% das iniciativas foram consideradas como de nível 2, em que a ação já se encontra em fase de implementação, o exemplo aqui poderia ser a integração das agências agropecuárias no NE.

No critério Efetividade, temos 67% das ações classificadas como nível 1, onde o efeito desejado pela ação não ocorreu, ou ainda não ocorreu. Isso pode ocorrer pela eventual prematuridade da ação, como neste caso o apoio simultâneo às medidas de simplificação tributária e a proposta de reforma tributária solidária, cujo resultado só poderá ser atestado no futuro, quando a reforma tributária vier de fato a acontecer. 17% das ações foram marcadas com o nível 2, onde a efetividade da ação não pode ser vislumbrada com clareza, como é o caso do banco de boas práticas. Já 16% das ações foram de nível 3, consideradas efetivas, ou seja, o

efeito desejado da ação pôde ser identificado, temos o alinhamento da estratégia para a política e a gestão do setor de gás na região Nordeste que se enquadra neste exemplo.

O Gráfico 2 apresenta, em seu quadrante inferior direito, a distribuição das ações pelo critério de Importância Estratégica, onde pode-se identificar que a maior fatia de ações, 43%, está no nível 2, em que a ação tem impacto moderado, com possíveis desdobramentos positivos advindos de sua execução. O segundo maior grupo de ações, representando 38% delas, é o classificado como nível 3, onde as ações têm impacto alto na realidade e servem de marco, com prováveis desdobramentos positivos. O menor grupo, com 18%, é o de ações consideradas de nível 1, de baixo impacto e sem desdobramentos previstos.

**Gráfico 3A.** Ações do CNE pelo Critério Operacional Finalidade.



Fonte: Próprio autor, 2022.

O critério operacional Finalidade, apresentado no Gráfico 3, caracteriza as ações em três tipos: O tipo A, associado ao numeral 1, são as ações que estão diretamente ligadas ao propósito geral oficial do Consórcio, ligado à promoção do desenvolvimento sustentável da região Nordeste. O tipo B, ligado ao numeral 2, representa aquelas ações cuja essência é de defesa ou resistência da região e dos seus habitantes vis-à-vis os ataques e medidas prejudiciais vindas do governo federal, seja por sua abordagem ultraliberal na área da economia, seja por sua ideologia de extrema-direita, seja pelo preconceito para com a região e seu povo, ou pela sua visão de

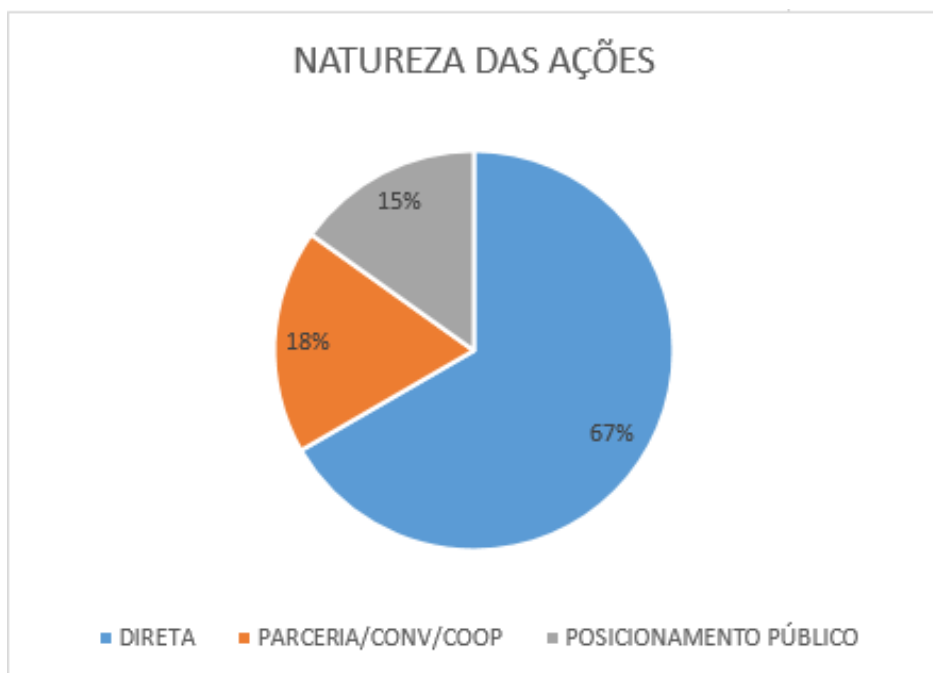
mundo e eventuais interesses obscuros ao grande público. O tipo C é o que representa as ações híbridas, que podem ser simultaneamente consideradas iniciativas inerentes aos propósitos de desenvolvimento da região, considerando a sustentabilidade, e atos de defesa da região que se fizeram necessários após medidas, movimentos hostis ou ausência da atuação por parte do governo federal nas mais diversas áreas.

Tais ações podem ser abordadas como sendo do tipo A ou do tipo B dependendo da ênfase que se dê ou do olhar que seja a ela dirigido. Para evitar esta escolha que empobreceria a análise, decidiu-se considerar o tipo C, híbrido, que ajuda a representar melhor a complexidade do universo de atuação do CNE. São casos dos tipos A, B e C, respectivamente: A Rota das Emoções em parceria com a AFD, a carta enviada ao presidente para liberação de alimentos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o alinhamento regional sobre a reforma tributária, este último uma ação tanto ativa quanto reativa diante das ameaças de uma reforma prejudicial ao Nordeste.

## 6.2 CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES REALIZADAS PELO CNE POR NATUREZA

As 99 ações do CNE também foram categorizadas por Natureza, assim estabelecidas: Ações diretas, ações fruto de parcerias e posicionamentos públicos. Essa classificação foi criada ao se observar as características gerais das iniciativas do consórcio e buscam refletir com integridade as nuances da atuação do CNE.

**Gráfico 4.** Ações do CNE por Natureza.



Fonte: Próprio autor, 2022.

De acordo com o Gráfico 4, das 99 ações levantadas, temos que 15% delas podem ser caracterizadas dentro da natureza de Posicionamento, como por exemplo a Nota pela democracia. Uma proporção um pouco maior de ações, chegando a 18% delas, é identificada como sendo fruto das Parcerias desenvolvidas pelo CNE, com instituições como a Comissão de Valores Mobiliários, gerando ações como cursos de educação financeira. A maior fatia de ações, representando 67% delas, são marcadas com a natureza de ação Direta, executada isoladamente pelo Consórcio e suas estruturas integrantes, incluindo seus governos estaduais. Neste grupo estão ações como a compra de 600 ventiladores pulmonares, a criação da Comitê científico e a instituição da Comenda Celso Furtado.

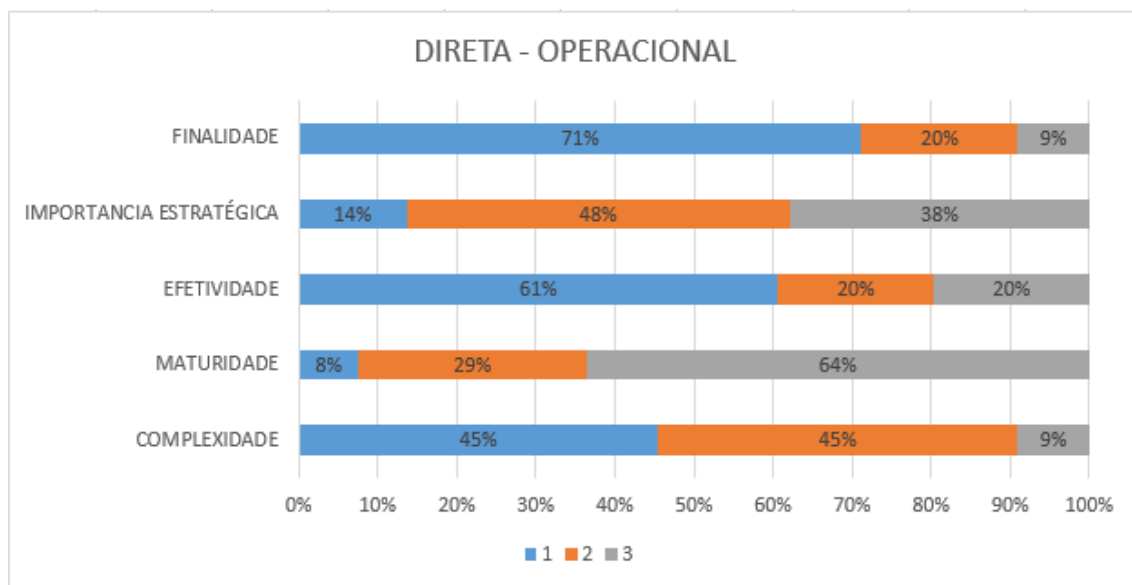
### 6.3 AÇÕES POR NATUREZA E CRITÉRIOS OPERACIONAIS

Neste ponto foi promovida a intercessão entre cada natureza das ações e seus critérios operacionais, de maneira a proporcionar novas perspectivas de análise da atuação do CNE. Tal exercício, como se poderá ver mais adiante, revelou aspectos relevantes sobre o Consórcio, importantes na compreensão institucional da autarquia.

#### *6.3.1 Natureza Direta x Critérios Operacionais*

Tomado o Gráfico 5, ao se aplicar os Critérios Operacionais a cada uma das três naturezas de ações (direta, parceria e posicionamento) temos como vislumbrar novos recortes e perspectivas sobre a realidade da atuação do CNE. Assim, temos que daquelas ações do Consórcio categorizadas como de natureza Direta, 71% são classificadas como de Finalidade Tipo A (numeral 1), ou seja, foram motivadas pelo macro propósito ativo e independente de atuar pelo desenvolvimento sustentável do Nordeste. Contudo, 20% das ações diretas são ações claras de defesa e resistência da região contra ações, inações ou movimentos nocivos do governo federal à região. Cerca de 9% das ações de natureza Direta foram classificadas como do Tipo C, representada pelo numeral 3, podendo ser caracterizadas duplamente como ação de motivação independente ou como de defesa da região.

**Gráfico 5.** Ações de Natureza Direta por nível de Critério Operacional.



Fonte: Próprio autor, 2022.

Das ações Diretas apenas 14% foram associadas ao nível 1 de Importância estratégica, com a maior fatia de ações classificadas como de nível 2 e 38% como ações pertencentes ao nível 3 deste critério operacional, dado seu alto impacto e prováveis desdobramentos em novas ações e iniciativas. Ou seja, o CNE tem a maioria de suas ações independentes e não reativas caracterizadas no espectro de médio e alto de importância estratégica.

Um ponto negativo, apesar de compreensível dada a incipiência da instituição, é o alto percentual de ações Diretas com nível de Efetividade 1, isto é, o efeito desejado da ação não ocorreu ou ainda não ocorreu. Em boa parte dos casos isso ocorre pela prematuridade de alguns processos, que por diversas razões, demandam tempo para se concretizar e dar frutos. Um recorte de 20% das ações Diretas, por suas características específicas, não permite que sua efetividade seja identificada ou mensurada com clareza, de forma que são classificadas como nível 2, um limbo categórico. Outros 20% das ações Diretas, todavia, possuem nível 3, e são classificadas como ações cujos efeitos desejados foram identificados. Espera-se que com o passar do tempo haja algum grau de migração de ações Diretas do nível 1 para o 3, haja vista que certos projetos estarão mais maduros e executados ou em execução.

No quesito Maturidade, a análise do Gráfico 5 permite identificar que, no caso das ações de natureza Direta, 64% delas são de ações executadas ou em execução, com apenas 8% das ações em fase embrionária ou de mero planejamento, e 29% com ações em fase de implementação. O percentual alto das consideradas de nível 3 dá-se, em parte, pelo nível básico de complexidade de boa parte delas. Dentre os 64% de ações executadas ou em execução

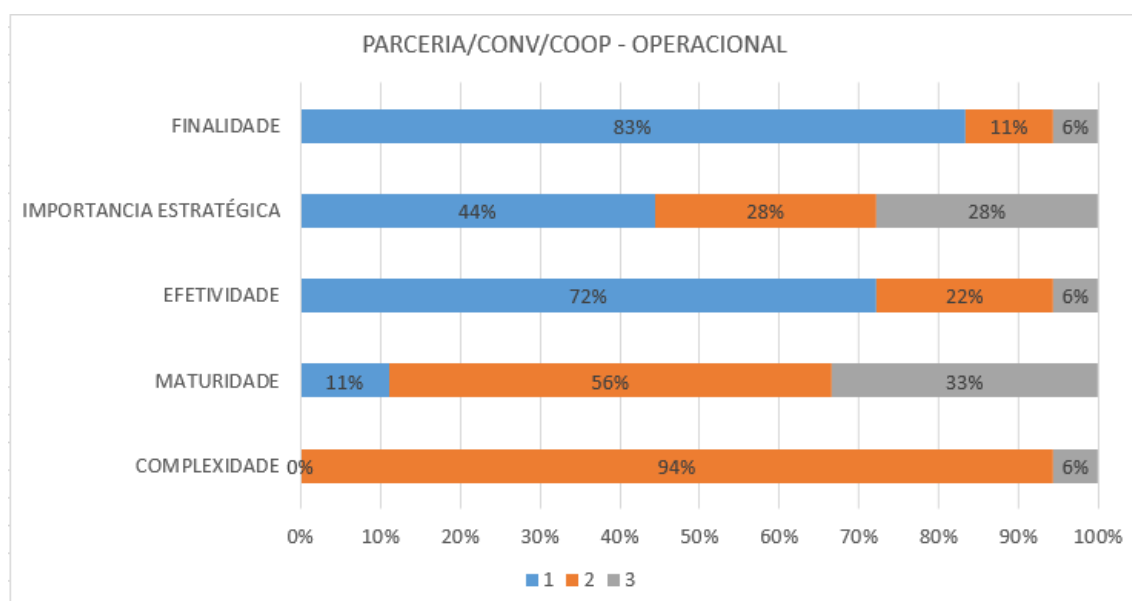
existem aquelas ações cujo resultado desejado não se consegue identificar ou não foi de fato alcançado.

Dentro dos Critérios Operacionais temos também a faceta da Complexidade, na qual a ação é classificada em três níveis, do mais simples (1) ao mais complexo (3). Neste sentido, tanto as ações Diretas de nível 1 quanto as de nível 2 de Complexidade ficaram com 45% cada, e apenas 9% como grupo de ações com nível 3, aquele que atesta o grau mais complexo.

### 6.3.2 Natureza Parcerias x Critérios Operacionais

Quando se analisa o Gráfico 6 tem-se um cenário diverso do apresentado no gráfico anterior, referente aos Critérios Operacionais das ações Diretas. Aqui, tratando da natureza Parceria, em seu aspecto Finalidade, temos que 83% das ações classificam-se como de Tipo A, ligadas ao propósito oficial, independente e ativo do CNE. Já 11% das iniciativas têm caráter de defesa e reação à atitudes e medidas do governo central. Apenas 6% são de ações híbridas, que podem ser simultaneamente classificadas como do tipo A e do tipo B.

**Gráfico 6.** Ações de Natureza Parceria por nível de Critério Operacional.



Fonte: Próprio autor, 2022.

Um total de 44% das ações de Parceria são de Importância estratégica baixa, com 28% apresentando-se como de nível médio e 28% como de nível alto. São vários os exemplos da busca do CNE por parceiros nas mais diversas áreas, desde saúde e meio ambiente até agricultura familiar, fomento ao investimento e convivência com o semiárido, dentre outros temas.

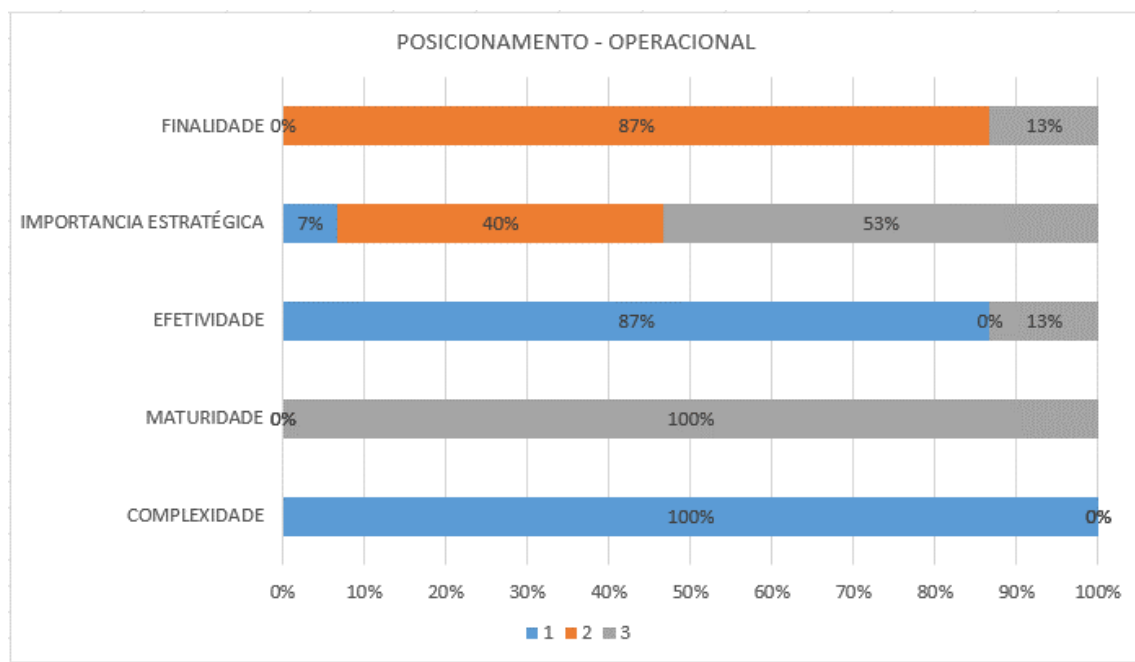
Na instância Efetividade observa-se que a maioria (72%) das Parcerias ainda se encontra no nível 1, sem que o efeito desejado tenha sido já observado. Neste ponto, algumas instituições têm um processo longo até a conclusão da parceria e dos instrumentos legais. Outros 22% não possuem meios para se identificar se o fim desejado foi ou não alcançado, e 6% atingiram, já conseguiram identificar, os objetivos desejados com a execução da ação.

No quesito Maturidade, apenas 11% das Parcerias são classificadas como em fase inicial ou embrionária, de planejamento ou projeto. A maior parcela das ações (56%) encontra-se no nível 2, isto é, em fase de implementação, enquanto 33% das Parcerias foram categorizadas como no nível 3, em outras palavras, são ações que já foram executadas ou estão com a execução em andamento.

Por fim, no critério Complexidade, a análise do Gráfico 6 mostra que, quando se trata de Parcerias, todas as ações são de nível 2 ou 3, com robusta vantagem para a primeira (94%), ocasião em que a ação depende de dois ou três entes ou fatores, sendo um deles fora do controle do CNE. Ainda há 6% de ações com três ou mais entes ou fatores, dos quais o Consórcio não controla dois ou mais destes.

### *6.3.3 Natureza Posicionamento Público x Critérios Operacionais*

Quando se analisa a natureza Posicionamento, a operacionalização do cruzamento das ações deste grupo com os Critérios Operacionais traz à luz informações interessantes. Por exemplo, o critério Finalidade não possui ações do Tipo A, que possam ser caracterizadas como ligadas exclusivamente ao propósito basilar do CNE, de forma independente e não reativa. Todas as ações ou são do Tipo B (87%), ou seja, são ações de defesa da região e/ou resistência a medidas do governo federal, ou se enquadram como iniciativas do Tipo C (13%), híbridas, que se qualificam tanto como Tipo A como B, a depender da ênfase do observador.

**Gráfico 7.** Ações de Natureza Posicionamento Público, por nível de CO.

Fonte: Próprio autor, 2022.

No recorte da Importância estratégica as ações de menor importância são apenas 7%, enquanto a participação das ações sobe à medida que o grau de importância de seu grupo igualmente sobe, destarte temos as iniciativas de nível 2 com 40% e as de nível 3 com 53%.

Na questão da Efetividade temos um alto percentual de ações, 87%, qualificadas como nível 1, em outras palavras, tidas como não efetivas. Ao mesmo tempo não há nenhuma ação no nível 2, de efetividade sem condições de atesto ou verificação, e 13% de ações no nível 3, com efeito desejado atingido e atestado. As notas e cartas comumente são instrumento de quem não tem mais nada a fazer para impedir que alguma ação ocorra ou seja interrompida, daí a grande quantidade de ações sem a obtenção do efeito desejado.

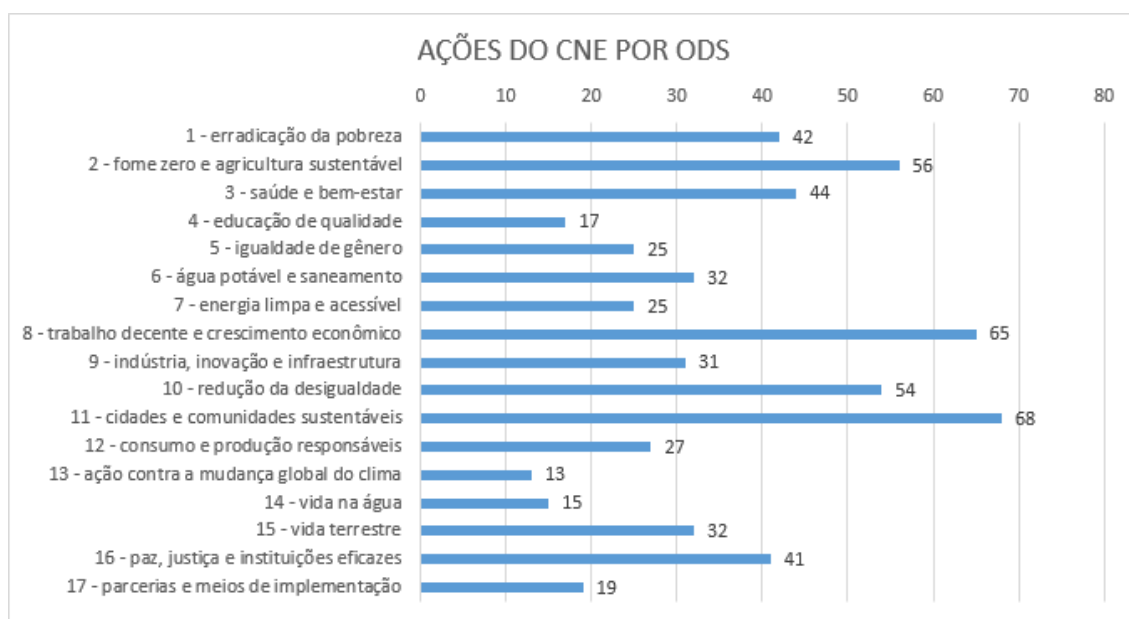
No quesito Maturidade temos 100% das ações como nível 3, isto é, consideradas como executadas ou em execução. O que não chega a ser estranho para a natureza em questão, já que posicionamentos públicos têm execução praticamente imediata.

Por fim, e de forma complementar, temos que o critério Complexidade, suas ações, são caracterizados integralmente como de nível 1, quando a ação depende de um ou mais fatores ou entes, todos sob controle do CNE. Este costuma ser o caso dos Posicionamentos públicos dados pelo Consórcio.

## 6.4 CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DO CNE POR ODS/ONU

O Gráfico 8 nos permite identificar com facilidade quais os ODS mais recorrentes nas ações do CNE e quais aqueles menos frequentes. Deste modo, observa-se que os ODS 11 e 8 são os presentes em mais ações com 68 e 65 aparições, respectivamente. Esta situação decorre do fato de que a maioria das ações têm impacto direto no desenvolvimento sustentável das cidades e/ou das comunidades urbanas ou rurais, e tocam em alguma ou algumas das metas do ODS 11, o mesmo ocorrendo no caso do ODS 8, em que trabalho decente e crescimento econômico são facetas e desdobramentos comuns de muitas das ações executadas pelo Consórcio no triênio 2019-2021.

**Gráfico 8.** Ações do CNE por ODS.



Fonte: Próprio autor, 2022.

No espectro oposto, o dos ODS menos frequentes nas ações do CNE, temos o 13, o 14, o 4 e o 17. Todos eles tiveram menos de 20 ações associadas, com o ODS 13 sendo o menos presente dentre todos os 17 existentes. O fato de apenas 13 das 99 ações levantadas terem alguma associação com o Objetivo de Ação contra a mudança global do clima deve-se em parte ao fato de que as metas desse objetivo muitas vezes trataram de medidas de caráter nacional ou transnacional, reduzindo o escopo de relação do objetivo a algumas ações específicas, ligadas geralmente ao meio-ambiente. O ODS 14, Vida na água, teve 15 ações ligadas a ele, isso porque

o objetivo em questão tem suas metas muito ligadas à conservação vida marinha e dos oceanos, tema ainda pouco abordado na atuação do Consórcio, com ações ainda em fase de concepção. O ODS 4, Educação de Qualidade, por sua especificidade, foi abordado por 17 ações e programas até o final de 2021. Já o ODS 17, Parcerias e meios de implementação, tem metas mais voltadas para a macro dinâmica da Agenda 2030, razão pela qual a adaptamos para o universo regional do CNE por paralelismo, chegando a identificar assim 19 ações associadas.

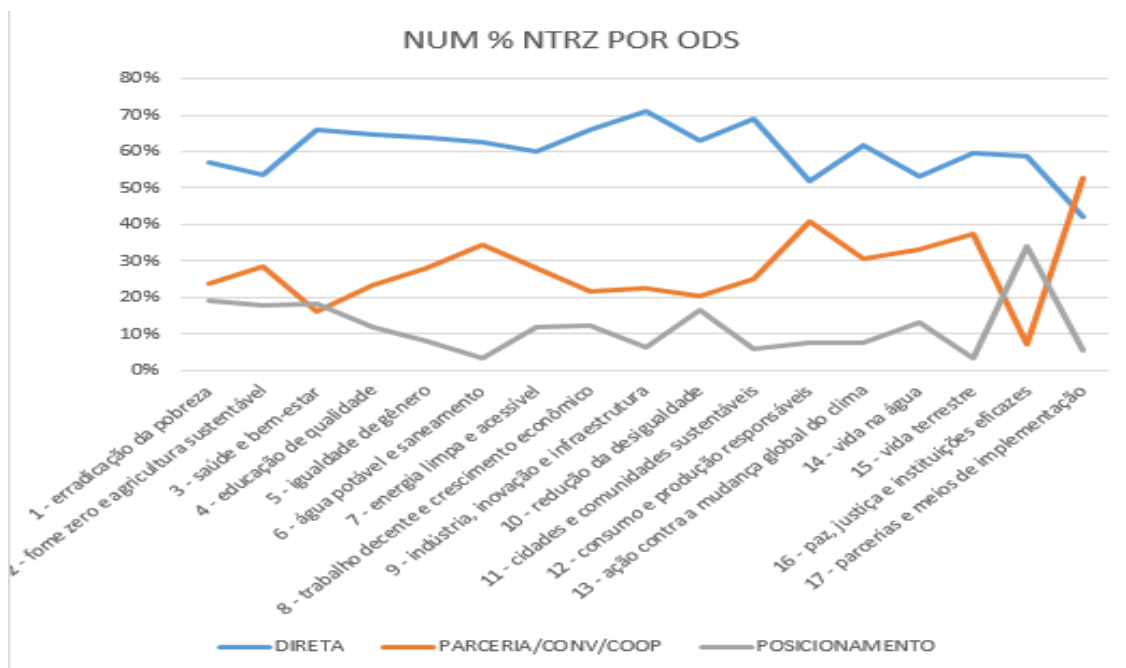
Além dos dois ODS bastante transversais já citados (8 e 11), que obtiveram o maior número de ações relacionadas, existem quatro outros ODS cuja descrição e sobretudo suas metas os tornam consideravelmente abrangentes, tornando-os desta maneira recorrentes em muitas ações do Consórcio. Os quatro ODS em questão são: O de Erradicação da Pobreza, o Fome zero e Agricultura Sustentável, o relativo à Saúde e bem-estar e, finalmente, o referente à Redução da desigualdade, Objetivos 1, 2, 3 e 10, respectivamente.

Há sete ODS que se encontram na faixa intermediária entre 25 e 41 ações associadas. Os ODS 5, 6, 7, 9, 12, 15 e 16, obtiveram 25, 32, 25, 31, 27, 32, 41 ações a eles ligados, respectivamente, completando, juntamente com os outros ODS já citados na explanação deste Gráfico 8, os 17 ODS da Agenda 2030. Ou seja, podemos identificar que as 99 ações do Consórcio levantadas neste trabalho no triênio 2019-2021, abarcaram em seu leque toda a lista de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela ONU.

Dentre estes ODS do pelotão intermediário inferior de ações associadas, onde temos Igualdade de gênero, Água potável e saneamento, Energia limpa e acessível, Consumo e produção responsável e Vida terrestre, destacamos dois para uma observação específica: O ODS Indústria, inovação e infraestrutura, por ser considerado o trio um fator determinante ao desenvolvimento e geração de riqueza interna pela maior parte das teorias de desenvolvimento econômico e regional, deveriam receber em tese um número maior de ações do Consórcio, contudo, é também área que demanda alto volume de investimentos e de recursos, nacionais e estrangeiros, fator real e limitante para o CNE, pois trata com dois entes os quais não controla, quais sejam, o governo federal e o capital internacional.

Assim, procura lidar com a questão fomentando as relações e aumentando o potencial de acordos e de investimento, evitando investimentos diretos com recursos que ainda não dispõe. O segundo ODS ao qual fazemos um registro especial é o 16, de Paz, justiça e instituições confiáveis. Este Objetivo tem boa parte de sua associação devido ao fato de ser o que melhor representa, embora não de forma perfeita, as ações de defesa e resistência do CNE vis-à-vis as constantes ações de ataque do governo federal ao Estado de Direito, à Constituição, às Políticas públicas e à região Nordeste e seus habitantes de maneira geral.

**Gráfico 9.** Representação em linha do % das ações por Natureza por ODS.



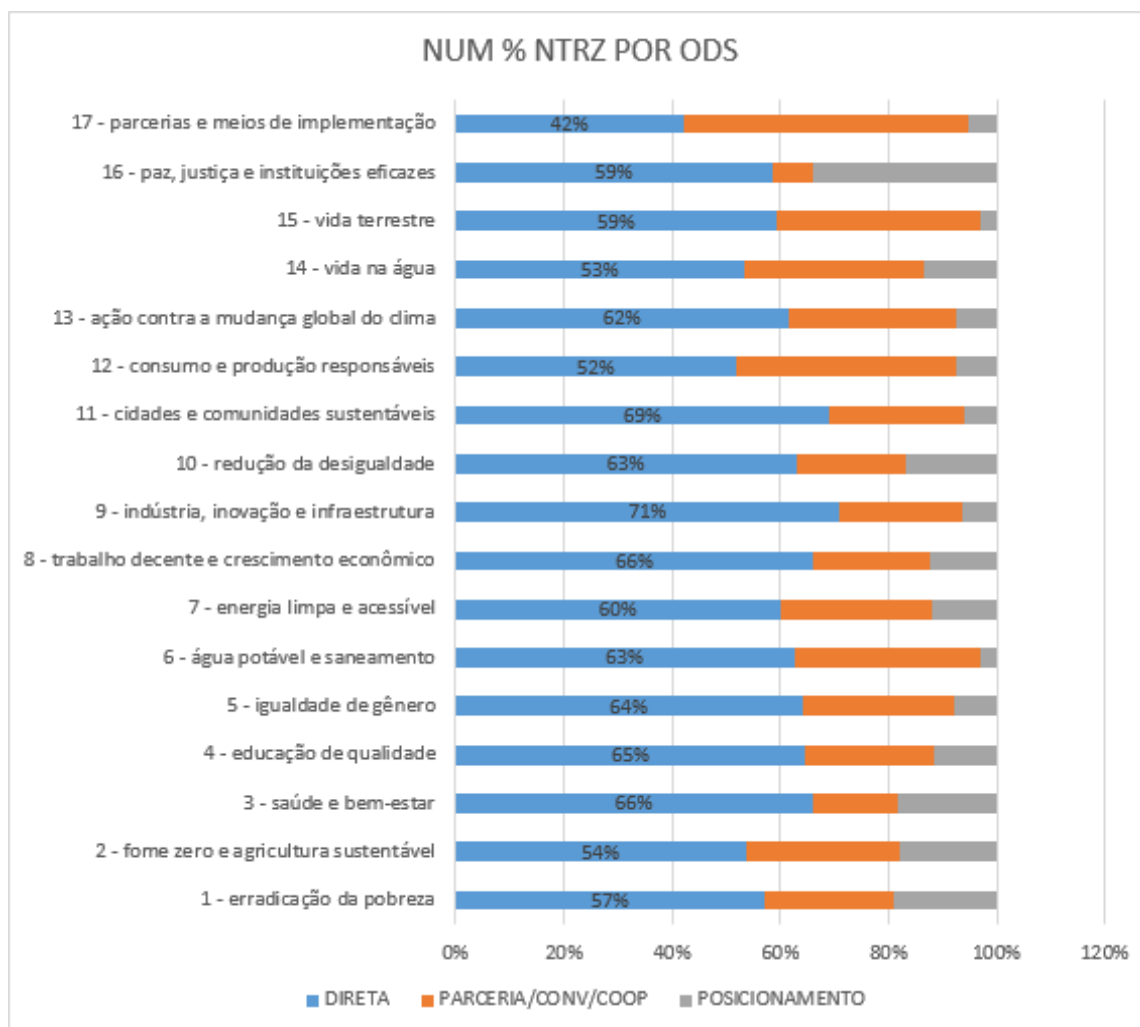
Fonte: Próprio autor, 2022.

O Gráfico 9 apresenta os ODS pela perspectiva da natureza da ação do CNE. De um modo geral, pode-se perceber a natureza Posicionamento é a que apresenta uma menor participação na maioria dos Objetivos, como nos permite observar a linha cinza do Posicionamento quase sempre num patamar abaixo das demais, com exceção dos ODS 3 e 16, Saúde e bem-estar e Paz, justiça e instituições confiáveis, nesta ordem, em ambos os casos, a temática dos Objetivos foi particularmente afetada pela situação política do país, pela pandemia do Covid-19 e pelo modus operandi do governo federal.

No tocante à natureza Parcerias, infere-se que para a grande maioria dos ODS ela está no nível intermediário de associações, com apenas três exceções, as duas citadas acima, em que perde o lugar para a natureza de Posicionamento e no caso do ODS 17 em que consegue ficar como natureza com maior número de ações associadas.

Por último, em se tratando do presente gráfico, temos que a natureza de ações Diretas é sempre a mais presente em todos os ODS, ficando sempre acima dos 50% das suas ações atreladas dentro desta categoria. A única exceção dá-se justamente no Objetivo 17, onde o percentual cai para 42% e a natureza Parcerias é alçada ao primeiro lugar.

**Gráfico 10.** Representação em barra do % das ações por Natureza por ODS.



Fonte: Próprio autor, 2022.

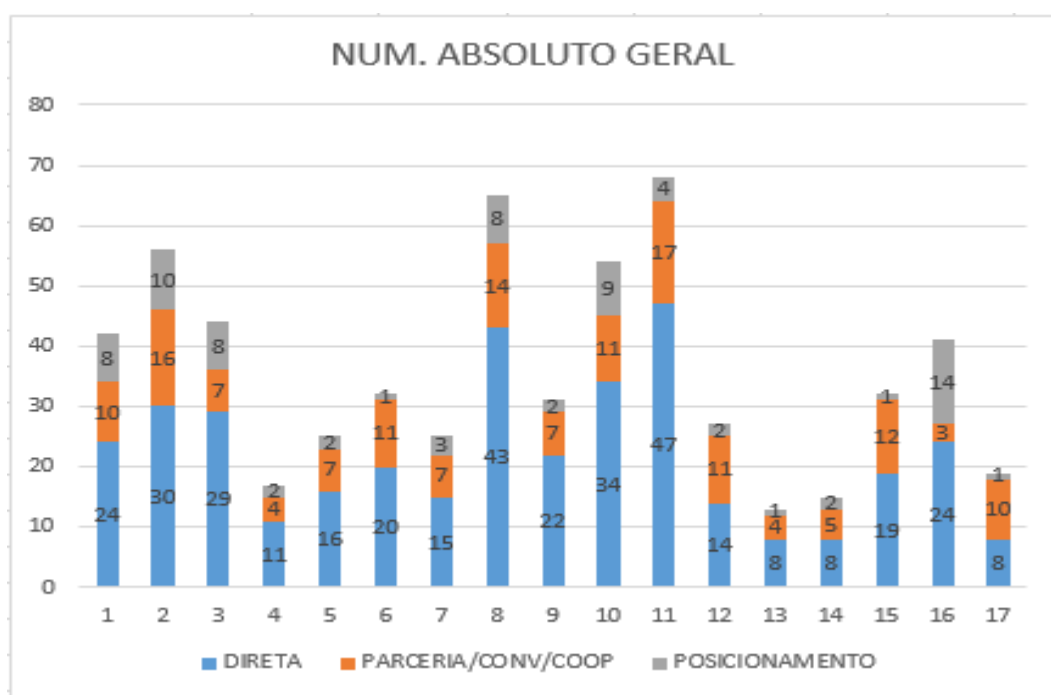
O Gráfico 10 apresenta detalhadamente o percentual de participação de cada Natureza (Direta, Parceria e Posicionamento) no grupo de ações atreladas a cada ODS. Interessante observar como nos ODS 15 (Vida terrestre) e 6 (Água potável e saneamento) a Natureza Posicionamento quase não registra ações, ficando com um percentual próximo do zero.

De modo contrário, a dominância das ações Diretas não surpreende, dada a natureza e os propósitos do Consórcio como instrumento de desenvolvimento sustentável da região Nordeste, cabe a ele agir por seus próprios meios para o alcance desse objetivo. Obviamente, para que alguns dos seus Objetivos sejam alcançados serão necessárias parcerias com órgãos, instituições e investidores nacionais e internacionais, o que justifica a aparição das Parcerias em segundo lugar na maioria dos casos.

O momento político difícil, tenso e ameaçador em que o CNE teve de vivenciar seus três primeiros anos gerou a necessidade de se posicionar publicamente e politicamente, quando não havia mais nada a se fazer dentro de suas possibilidades, isso resultou numa quantidade de

notas, cartas e ações demarcando os valores e o desejo do CNE dentro do estado de coisas existente há época. A existência de ações de Posicionamento em todos os ODS é uma demonstração disso.

**Gráfico 11.** Representação em barra das ações por Natureza por ODS.



Fonte: Próprio autor, 2022.

O Gráfico 11 apresenta o número de ações por Natureza por ODS, de maneira que se pode ter uma percepção mais palpável e em números absolutos. Por exemplo, observa-se que há vários ODS onde houve apenas uma ou duas ações classificadas com de Posicionamento naquele tema.

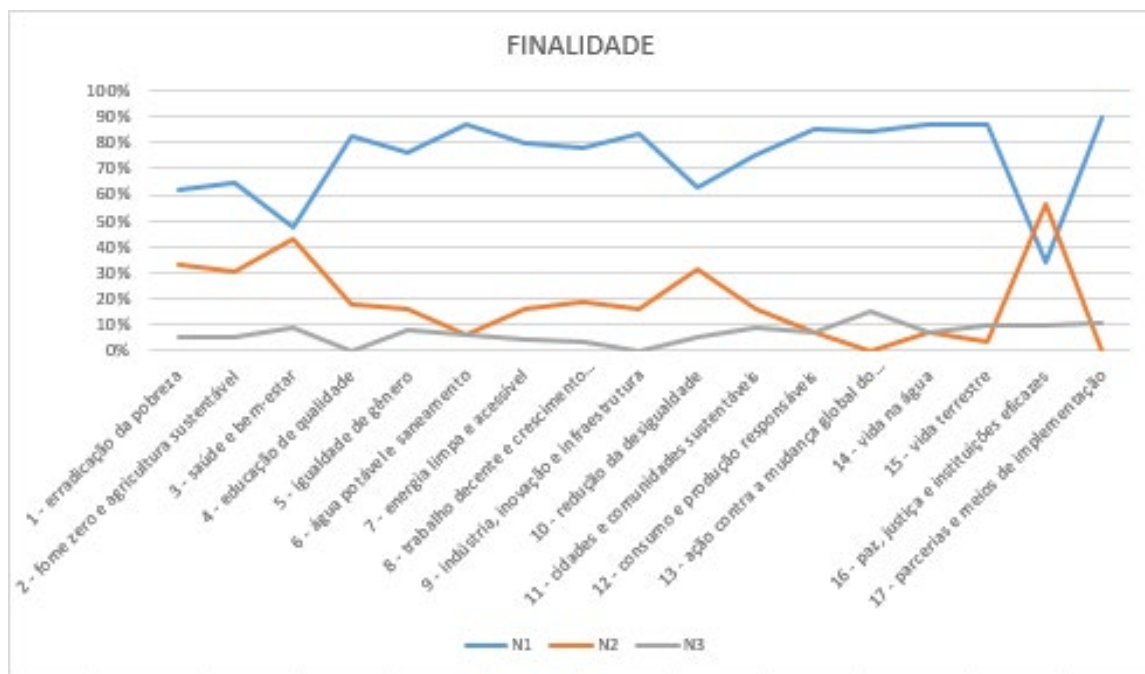
## 6.5 ANÁLISE DAS AÇÕES REALIZADAS PELO CNE

Nesta seção são realizadas análises do perfil de atuação do Consórcio por meio da investigação do resultado das classificações tomadas isoladamente, bem como da apuração da combinação entre as duas modalidades de categorias, no intuito de se construir de forma detalhada, clara e multifacetada o quadro de ação do CNE.

### 6.5.1 Cruzamento dos Critérios Operacionais com os ODS/ONU

O Gráfico 12 nos dá uma visão panorâmica do critério Finalidade para todas os 17 ODS. Pode-se observar que, de modo geral, a maioria dos Objetivos registra a Finalidade do Tipo A num patamar entre 60% e 90% das suas ações associadas, com apenas duas exceções, quais sejam: O ODS 3 e o 16, que ficam abaixo de 50% e 40%, respectivamente. O que tem amparo e explicação lógica na realidade política recente, onde as regras, o espírito e instituições do Estado democrático de Direito, bem como as áreas da saúde e assistência social foram as mais fortemente atingidas tanto pelo negacionismo do governo federal durante a pandemia do COVID-19, quanto pelos cortes e mudanças nos programas assistenciais que na prática afetaram negativamente o atendimento aos mais vulneráveis, além dos ataques constantes à Constituição, ao poder judiciário, e aos princípios que regem uma democracia minimamente sadia e efetiva.

**Gráfico 12.** Percentual das ações por nível do CO Finalidade, por ODS.



Fonte: Próprio autor, 2022.

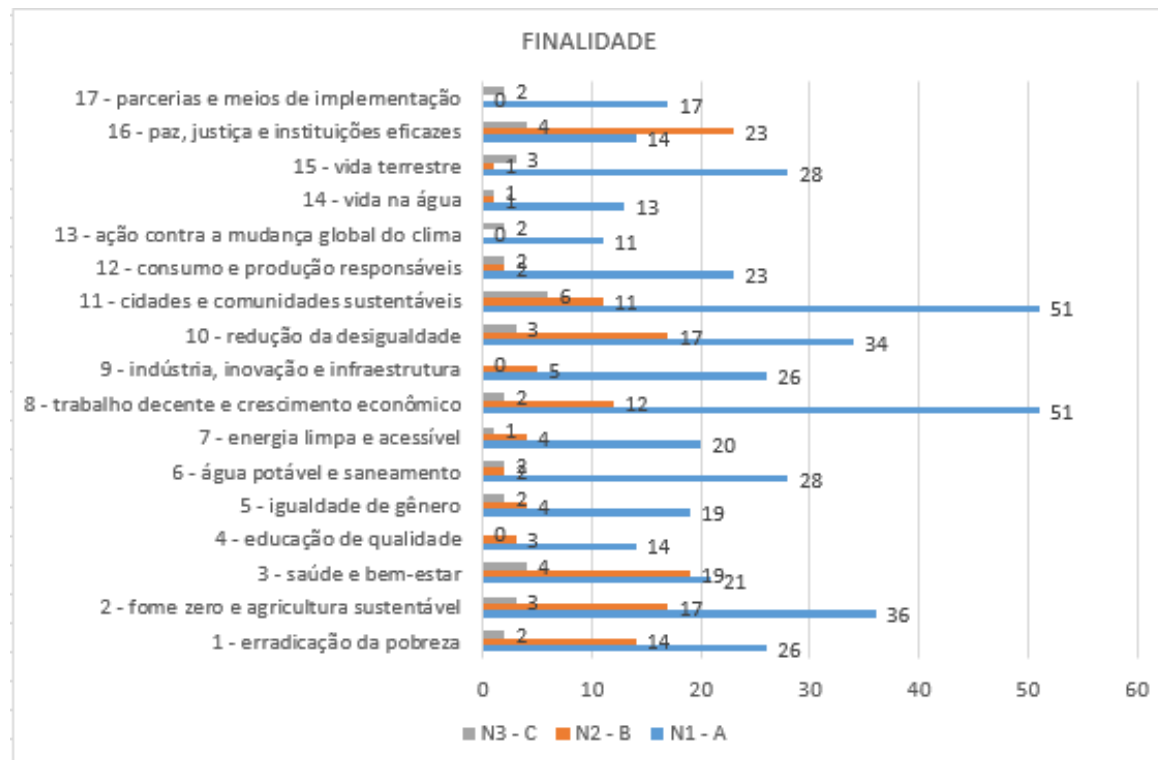
Todo esse estado de coisas gerou por parte do CNE - e dos governos estaduais que o constituem - diversas ações para suprir as carências e lacunas deixadas pela ausência do poder central, consideradas neste trabalho como ações do Tipo B, motivadas pela defesa da região,

motivadas pela resistência ao arbítrio, como os variados posicionamentos públicos contra iniciativas e ameaças do governo federal ao funcionamento da república e aos seus efeitos negativos na região Nordeste.

Não é coincidência o fato de os ODS 1, 2, 3, 10 e 16 apresentarem percentuais mais altos da Finalidade Tipo B, de defesa e resistência, pois foram dos temas mais afetados pela situação política e aqueles que se viram movidos a criar ações para sanar os problemas advindos do governo federal e denunciar suas práticas antirrepublicanas. Erradicação de pobreza, Fome zero e agricultura sustentável, Saúde e bem-estar, Redução da desigualdade e Paz, justiça e instituições eficazes foram Objetivos bastante atingidos neste período 2019-2021 e que em consequência disto, precisaram resistir e defender-se com mais afinco, por meio de ações-resposta aos problemas surgidos do ambiente político.

Por fim, a visão geral nos permite perceber que as ações de Tipo C, classificadas como híbridas, ficaram virtualmente sempre dentro do intervalo entre zero e 10%, em todos os ODS, o que é natural tratando-se de política e de motivações de diferentes origens e subjetividades.

**Gráfico 13.** Ações por nível do CO Finalidade, por ODS.



Fonte: Próprio autor, 2022.

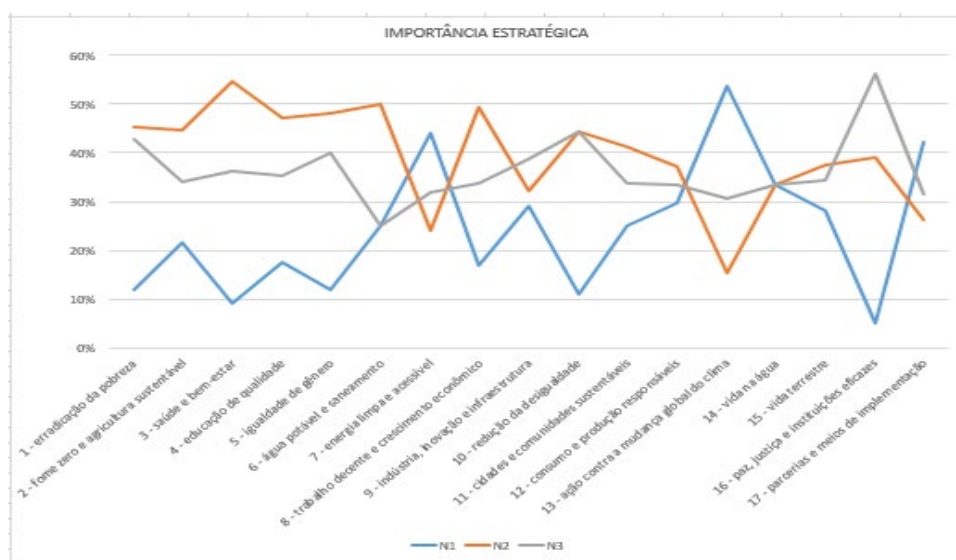
Neste ponto, no Gráfico 13, podemos observar o número de ações por nível no critério Finalidade, relacionadas a cada ODS, o que nos permite ter acesso a uma nova forma de percepção da realidade dos Objetivos e da atuação do CNE. Assim, na Erradicação da pobreza, vemos exatamente quantas ações estão na categoria defesa/resistência, de Tipo B. São 14 ações com essa característica, as quais se somam outras duas ações híbridas, do Tipo C.

Há alguns ODS cujas ações de defesa da região ou de resistência não têm uma participação percentual destacada quando comparados a outros objetivos, contudo, quando as iniciativas daqueles ODS passam a ser observadas em números absolutos, passam a se diferenciar e a chamar atenção, são os casos dos ODS 8 e 11, que tratam do Trabalho decente e desenvolvimento econômico e de Cidades e comunidades sustentáveis, nesta ordem. Cada um deles tem, respectivamente, 12 e 11 ações classificadas como de Tipo B, além de mais duas ações híbridas no ODS 8 e seis no ODS 11.

Ou seja, são Objetivos também atingidos pela atuação negativa direta ou indireta do governo federal e que precisaram ser defendidos por meio de atuações específicas do CNE. O fato deles não terem se destacado percentualmente, deve-se tão somente ao fato de que o universo de ações deles é amplo e dissolve a participação das ações de defesa, podendo passar a impressão de que seriam poucas em números absolutos, o que não é verdadeiro.

Os Objetivos 8 e 11 são bastante transversais, com metas que são tocadas por temáticas variadas, levando assim, a serem aqueles que possuem o maior número de ações associadas, com 65 e 68, cada.

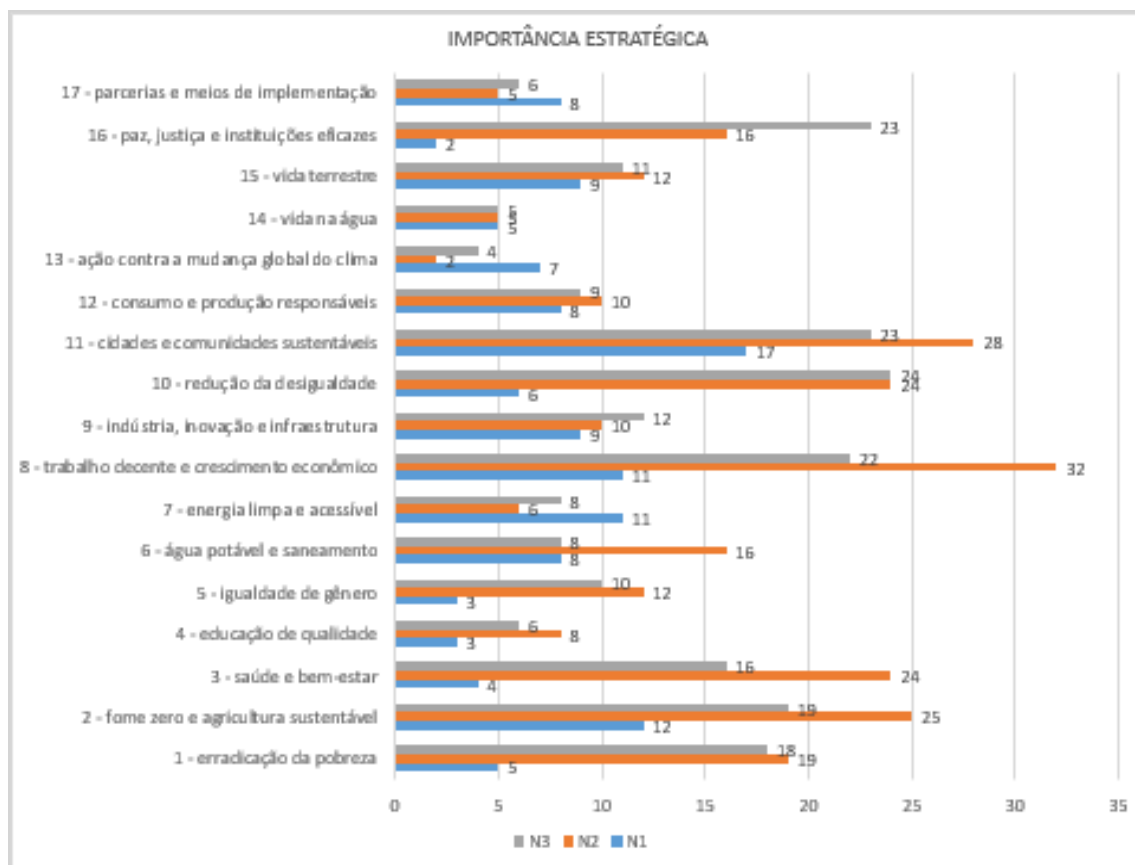
**Gráfico 14.** Percentual das ações por nível do CO Importância Estratégica, por ODS.



Fonte: Próprio autor, 2022.

De todos os Critérios Operacionais, a Importância estratégica é a que apresenta comportamento menos padronizado entre os ODS, como nos revela o Gráfico 14. No nível 1, representado pela linha azul, pode-se observar uma variação aproximadamente entre 5 e 55% de ações, a depender do ODS escolhido, semelhante ao nível 2, de linha vermelha, o qual varia entre 15 e 55%. Apenas o nível 3, que indica o maior grau de importância estratégica, é que registra um intervalo de variação menor, entre 25 e 55%. Os ODS 1, 2, 3, 4, 10 e 16 são os que apresentam maior participação dos níveis intermediário e alto de Importância estratégica em suas ações associadas.

**Gráfico 15.** Ações por nível do CO Importância Estratégica, por ODS.

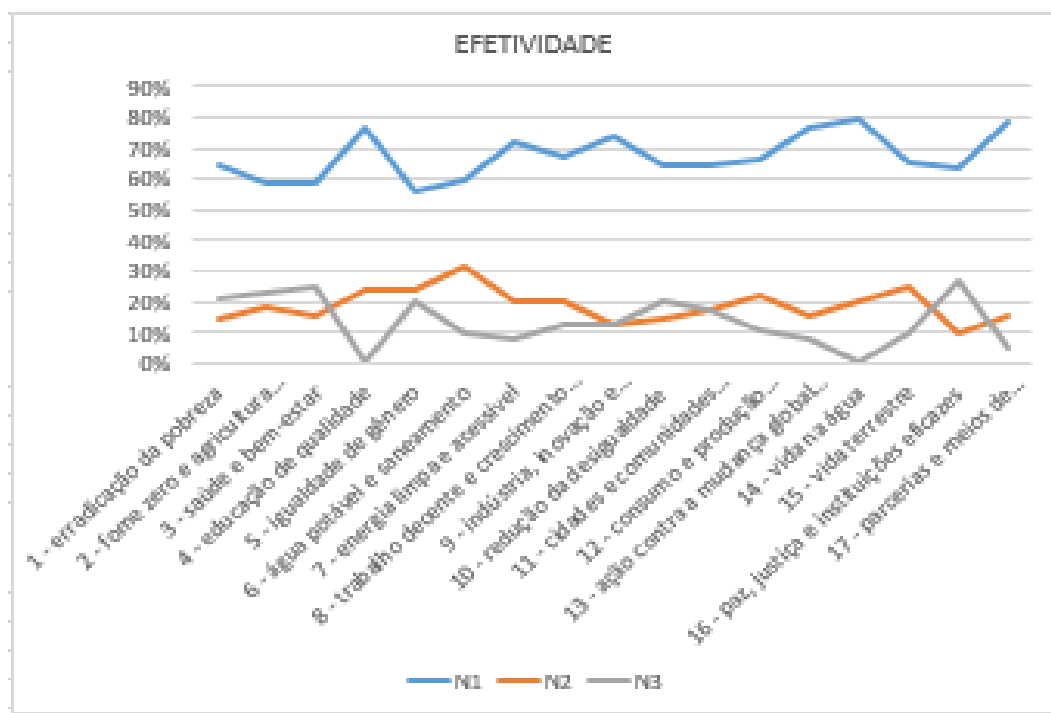


Fonte: Próprio autor, 2022.

Em números absolutos, chama a atenção no Gráfico 15 a quantidade de ações consideradas de Importância estratégica alta, N3, de alguns ODS como o 8, o 10, o 11 e o 16, todos com mais de 20 iniciativas classificadas como de impacto alto e prováveis geradoras de desdobramentos. Os temas abarcados pelos Objetivos citados variam de crescimento econômico e redução da desigualdade a comunidades sustentáveis e instituições eficazes.

Os Objetivos que apresentaram os maiores números de ações de baixa importância estratégica (N1) foram o 2 – Fome zero e agricultura sustentável e o 11 – Cidades e comunidades sustentáveis, com 12 e 17 atividades cada um, contudo, ambos são ODS muito transversais que perpassam uma grande quantidade de ações, de forma que a quantidade de iniciativas no N1, ainda que alta, representa a menor fatia na participação geral destes temas, quando comparados com o N2 e o N3. O nível 2 é a classificação mais frequente (ou se iguala à mais frequente) das ações em 12 dos 17 ODS, apontando para atividades de impacto moderado com desdobramentos possíveis advindos delas.

**Gráfico 16.** Percentual das ações por nível do CO Efetividade, por ODS.



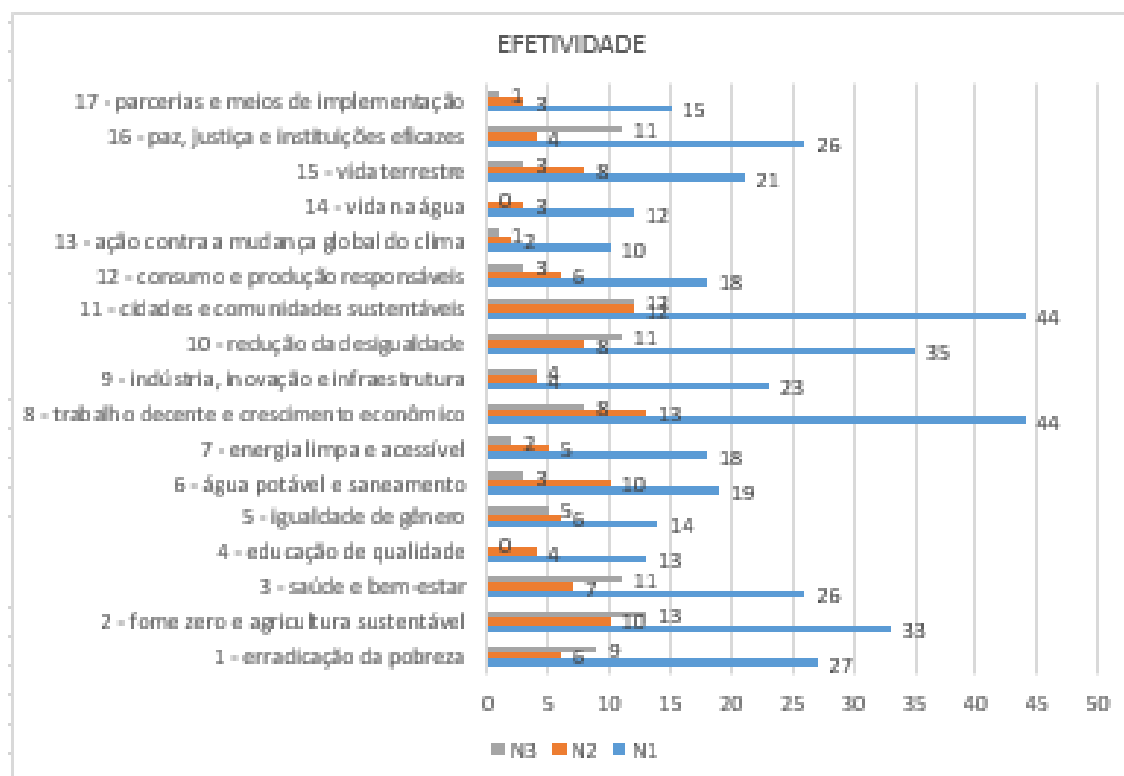
Fonte: Próprio autor, 2022.

O Gráfico 16 permiti-nos perceber com clareza que no quesito Efetividade, em que os efeitos desejados da ação podem ser verificados, a maioria das ações (entre 55% e 80%) em todos os ODS apresentou um nível baixo, identificado com o nível 1, onde o efeito desejado da ação não ocorreu dentro do triênio 2019-2021. As ações classificadas com o nível 2 de Efetividade ficaram aproximadamente entre 10 e 30% em todos os Objetivos.

Lembrando que neste nível os efeitos desejados da ação não conseguiram ser identificados com clareza, em geral por serem difusos ou pouco objetivos. Os casos em que a participação das iniciativas categorizadas como nível 3, ou efetivas, variam entre zero e 30%,

com os ODS 4 e 14, Educação de qualidade e Vida na água, sendo exemplos de ausência de ação no nível 3, enquanto os ODS 3 e 16 ostentam efetividade próxima dos 30%.

**Gráfico 17.** Ações por nível do Critério Operacional Efetividade, por ODS.

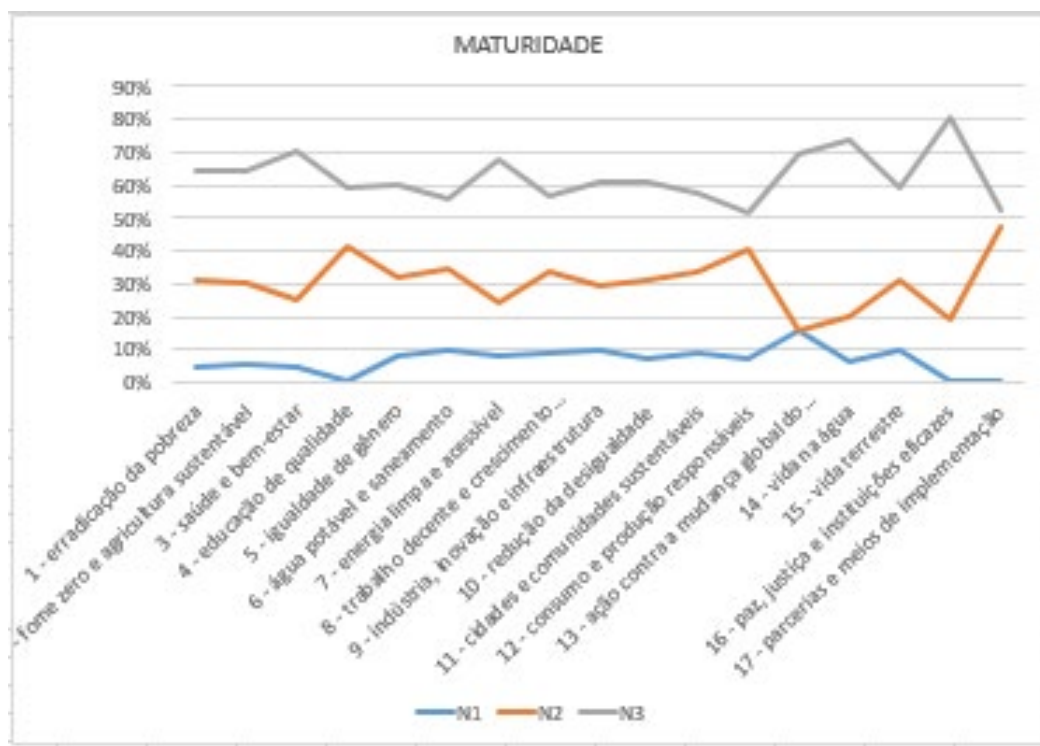


Fonte: Próprio autor, 2022.

De maneira geral a Efetividade das ações pode ser considerada baixa, pelo Gráfico 17, no sentido de que os efeitos desejados por elas nem sempre são alcançados, ou mesmo não são identificáveis, devido à natureza difusa e de difícil mensuração. Semelhante realidade pode ser demonstrada pelo fato de que o teto de ações N3 levados em conta todos os ODS é de 13 iniciativas, enquanto as N1 chegam a picos de 44 menções em alguns Objetivos além de ser o recorte de maior participação em todos os ODS.

A situação do N2, quando não se consegue identificar com clareza o efeito desejado da ação, é assemelhado ao do N3, pontuando no máximo 13 atividades em determinados ODS.

**Gráfico 18.** Percentual das ações por nível do Critério Operacional Efetividade, por ODS.



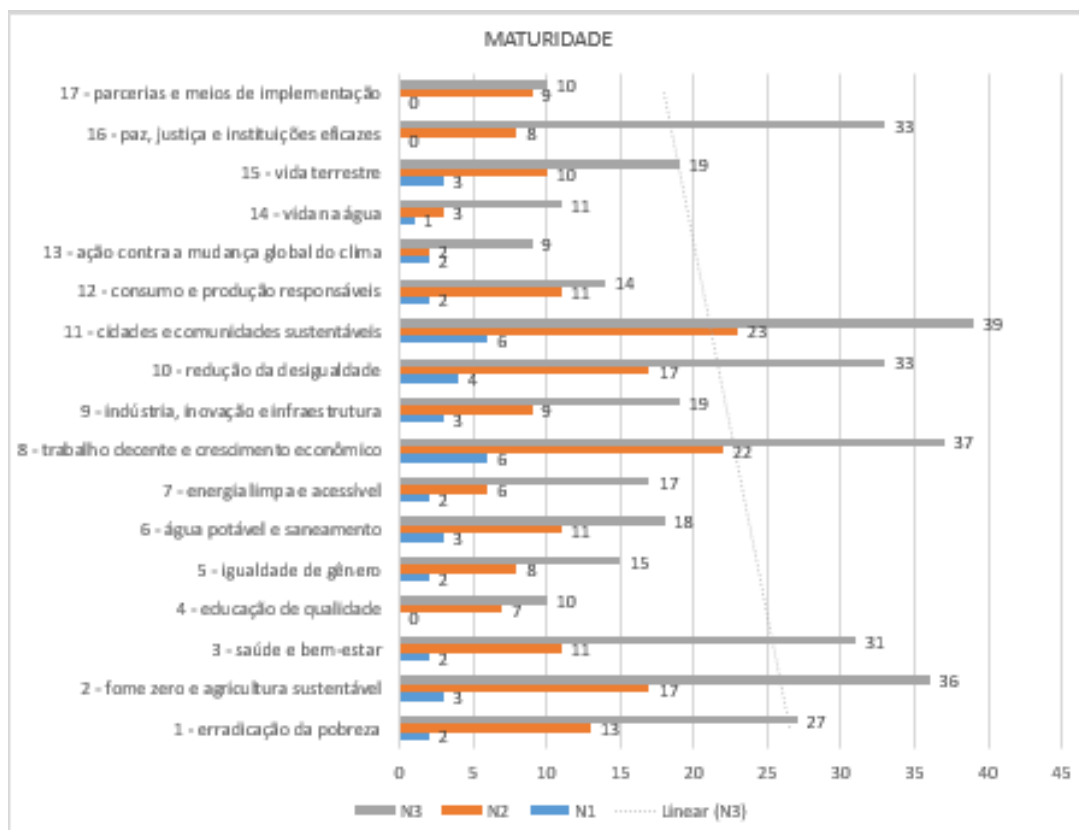
Fonte: Próprio autor, 2022.

Pelo Gráfico 18, no aspecto Maturidade pode-se observar que cada nível está acomodado em um determinado patamar de participação. O nível 1 está sempre entre zero e 15%, enquanto o nível 2 fica inteiramente entre 15 e 50% e o nível 3 encaixado entre 50 e 80%. Chama a atenção no gráfico o comportamento dos ODS 12, 13, 15, 16 e 17.

Quando tomadas as linhas dos níveis 2 e 3, nos pontos dos Objetivos 12, 15 e 17, percebe-se que a participação do nível 3 neles é menor que na maioria dos ODS, e ao mesmo tempo, o % do nível 2 é maior que a média dos outros Objetivos, causando um efeito de encurtamento da distância entre as linhas, chegando quase ao ponto de se tocarem no caso do ODS 17.

No ODS 13 vemos que há um percentual um pouco maior que a média do nível 1, que coincide com uma participação menor que a média do nível 2, fazendo as duas linhas se tocarem. Por fim, no ODS 16 observa-se que o gráfico abre grande distância entre as linhas que representam os níveis 2 e 3, com a subida percentual do N3 e a queda do N2, ambos para além das médias dos seus grupos.

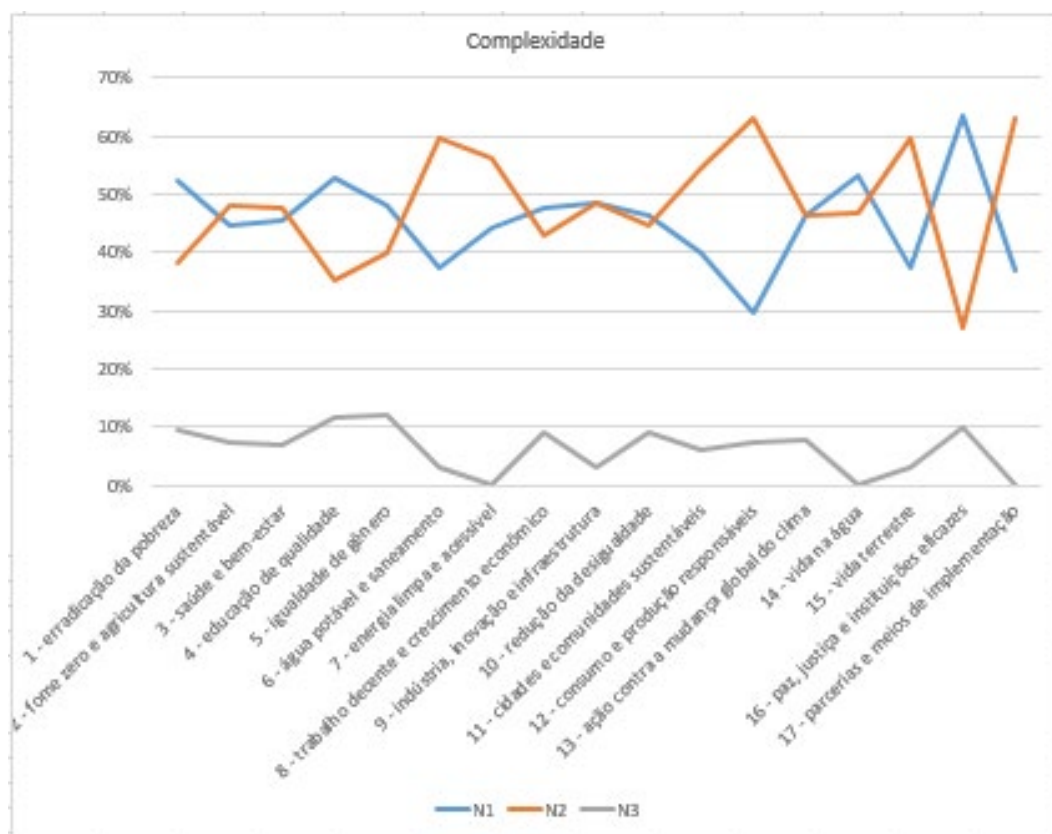
O fato de o ODS em pauta ter o tema da justiça e das instituições, aloca nele muitas ações de Posicionamento político, as quais são de execução simples e imediata, o que explica parte da alta participação de ações no nível 3 de maturidade.

**Gráfico 19.** Ações por nível do Critério Operacional Maturidade, por ODS.

Fonte: Próprio autor, 2022.

O destaque no quesito Maturidade, observado no Gráfico 19, é a primazia do nível 3, relativo a ações executadas ou em execução, em todos os ODS. O grupo de ações classificadas como N3 apresentam o maior número de menções em todos os Objetivos, sem exceção, com pico de 39 menções (ODS 11) e vale de 9 registros (ODS 13). O segundo grupo em participação é o N2, ligado às ações em implementação, que já saíram da fase inicial, de planejamento ou projeto. Este grupo é consistentemente maior (ou igual) que o N1 em todos os Objetivos, nível 1 este que não apresenta mais que 6 menções em nenhum dos 17 ODS, indicando que, dentro do triênio estudado, a maioria das ações saiu de fase embrionária e de ideias para as fases de implementação e execução, com muitas chegando a execução plena da atividade.

**Gráfico 20.** Percentual das ações por nível do CO Efetividade, por ODS.



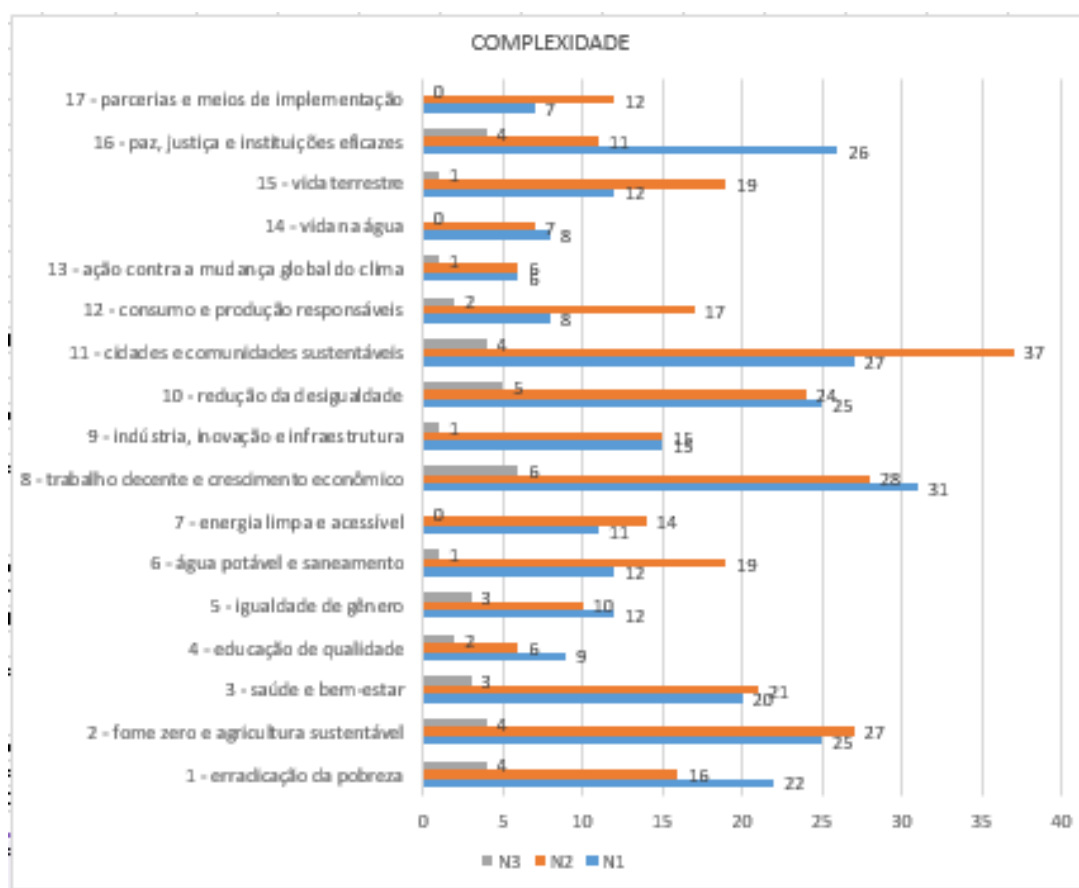
Fonte: Próprio autor, 2022.

Ao se analisar o Critério Operacional Complexidade de maneira geral, na visão abrangente que nos permite o Gráfico 20, podemos observar que o nível mais alto de complexidade, O N3, sempre ficou no intervalo entre zero e 12% das ações de todos os ODS. Este fato permite inferir que a maioria das ações, por serem de grau de complexidade menor, com mais controle do CNE sobre os fatores e/ou os entes envolvidos em cada iniciativa sua, que o Consórcio teria mais facilidade em fazer as atividades andarem a contento, dentro de prazos estabelecidos, uma vez que a maioria dos interessados faria parte do seu próprio arcabouço institucional.

Com a linha cinza do nível 3 quase sempre abaixo dos 10%, o comportamento das linhas vermelha e azul, representando os níveis 2 e 1, respectivamente, apresenta-se como complementar, com uma compensando o status da outra de modo quase simétrico ou espelhado. As participações do nível 1 e 2 se alternam a depender do ODS em questão, com cada uma girando em torno de 45% de ações, se tomada uma média geral. Os ODS 6, 12, 15, e 17 tem a participação destacada de ações no nível 2 de Complexidade, com picos iguais ou acima de 60%, espelhada por vales do nível 1, com percentuais abaixo de 40 ou mesmo 30%. De modo

contrário, os Objetivos 4 e 16 registram em sua linha azul picos de nível 1 acima de 50 e de 60%, nesta mesma ordem, também com quedas equivalentes na linha vermelha do nível 2.

**Gráfico 21.** Ações por nível do CO Complexidade, por ODS.



Fonte: Próprio autor, 2022.

A faceta Complexidade registra, no Gráfico 21, um comportamento mais discreto e uma disputa acirrada. As ações classificadas como de nível 3, envolvendo vários atores fora do controle do CNE, são pouco presentes nos ODS em geral e comumente alcançam uma participação baixa representada com números absolutos sempre iguais ou inferiores a 6. Alguns ODS como 7, 14 e 17 não possuem nenhuma atividade dentro da categoria N3, por exemplo. Já as iniciativas tidas como N1 ou N2 se revezam na liderança da participação nos diferentes objetivos, com o N1 superando o N2 em 7 casos, o N2 vencendo o N1 em 8 ocasiões, e havendo 2 empates.

O quadro geral mostra que a atuação do Consórcio está dividida majoritariamente entre ações cujos atores e fatores estão todos sob seu controle e aquelas em que há um fator, ente ou

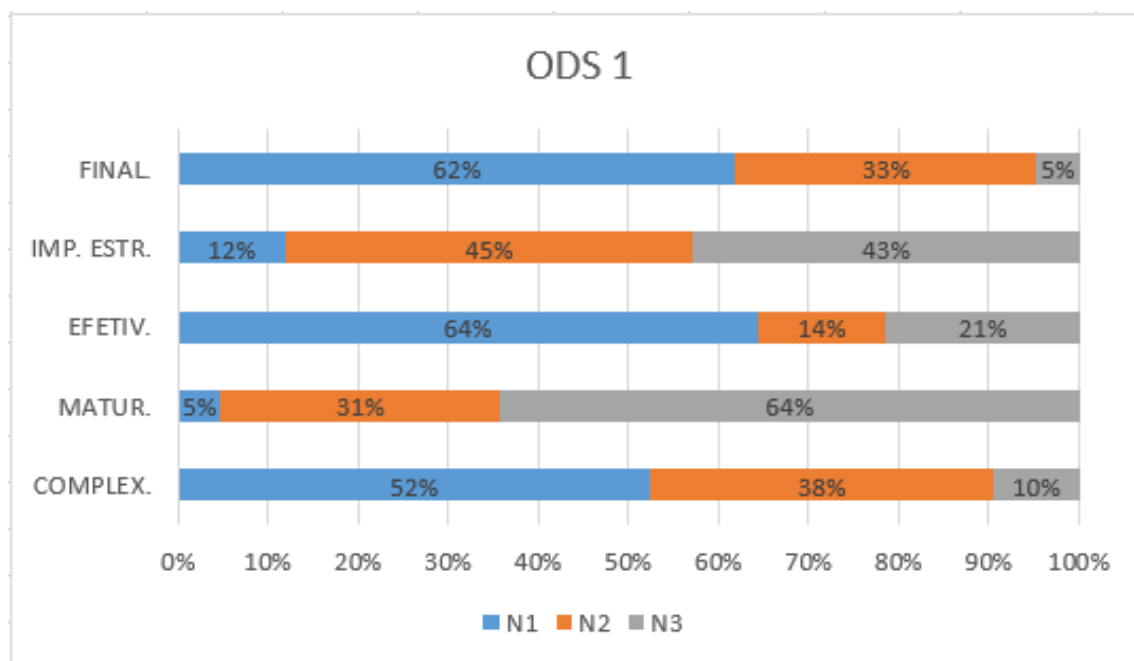
ator fora de seu controle, com uma pequena parte de atividades apresentando dois ou mais fatores de imprevisibilidade.

#### 6.5.2 Cruzamento dos ODS (tomados isoladamente) com os Critérios Operacionais

Neste ponto abordaremos isoladamente cada ODS de modo a identificar a participação de cada nível dos Critérios Operacionais em cada Objetivo.

No caso do ODS 1, Erradicação da pobreza, apresentado no Gráfico 22, o nível 1 tem participação majoritária na Finalidade, na Efetividade e na Complexidade, isto é, a maior parte das ações deste Objetivo são ligadas ao propósito original do CNE, de maneira independente e não reativa, não tiveram o efeito desejado e todos os fatores e/ou entes envolvidos estavam sob controle do Consórcio.

**Gráfico 22.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 1.

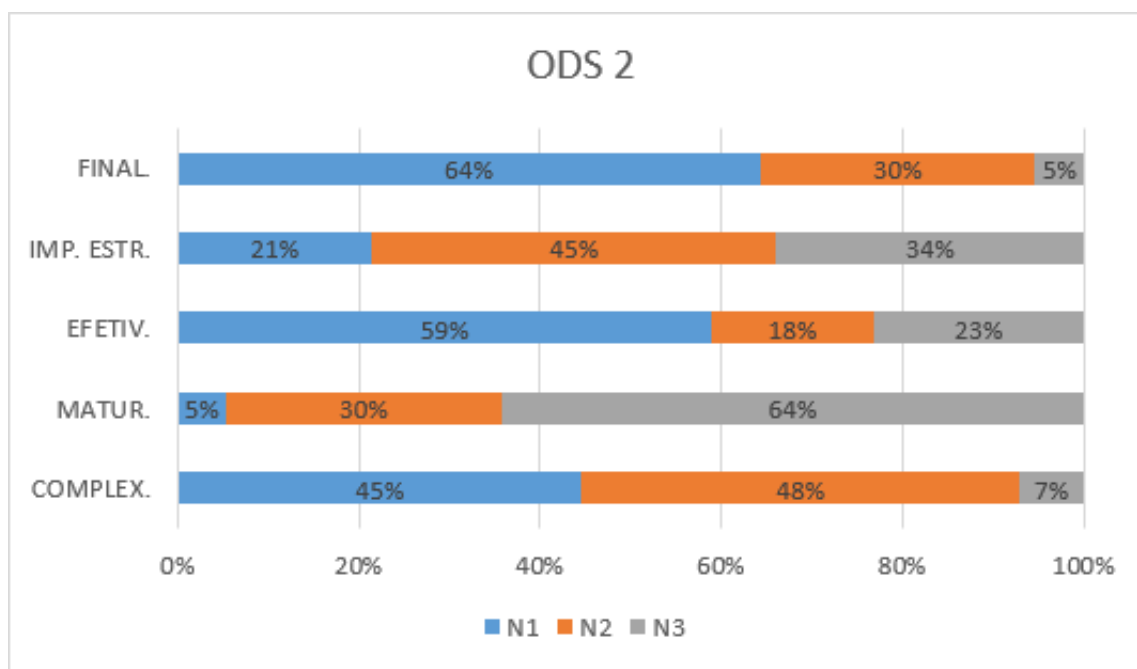


Fonte: Próprio autor, 2022.

O nível 2 tem a maior participação apenas no quesito Importância estratégica, com 45%. Somado aos 43% de ações no nível 3 do mesmo critério pode-se dizer que o Objetivo em questão possui muitas ações consideradas estratégicas para o CNE. No critério Maturidade é

que se pode encontrar o único caso em que o nível 3 é o de maior participação, permitindo-se concluir que 64% das ações do ODS 1 encontram-se executadas ou em execução.

**Gráfico 23.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 2.



Fonte: Próprio autor, 2022.

Para o ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável observa-se no Gráfico 23 que a principal fatia das ações, 64%, é caracterizada em sua Finalidade pelo Tipo A, relacionado com iniciativas ligadas ao propósito básico do CNE, independentes de pressões de fora e não reativas. Outros 30% se identificam com o caráter reativo, defensivo e de resistência do Consórcio e meros 5% são ações de caráter híbrido, tanto proativo quanto de defesa ou reativo.

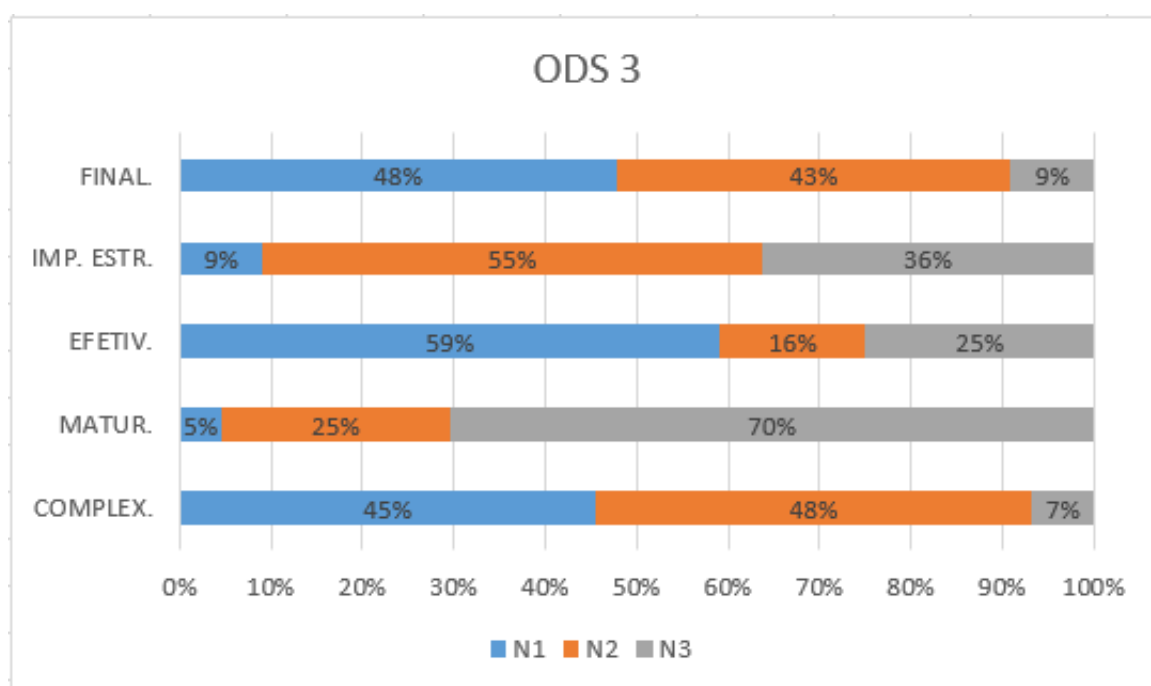
Cerca de 21% das ações são classificadas como de Importância estratégica baixa, relacionada com o nível 1 deste critério, registrando ainda uma parcela de 45% de iniciativas como de impacto moderado com possíveis desdobramentos e 34% de impacto elevado com desdobramentos prováveis.

A Efetividade de cerca de 60% das ações é baixa, de nível 1, sem que se tenha identificado a conclusão desejada das ações, enquanto 18% não são passíveis de aferição ou identificação de seu efeito desejado. Para as ações cujo efeito desejado foi identificado na realidade tem-se uma participação de 23%.

No critério Maturidade temos apenas 5% para ações ainda embrionárias, nos estágios iniciais, de planejamento ou projeto, outros 30% para iniciativas em fase de implementação e 64% para ações com execução completa ou em plena execução.

No aspecto Complexidade observa-se o nível 1 e o 2 com 45% e 48%, respectivamente, e 7% com o nível 3. Assim, temos que a maioria das ações deste ODS são de complexidade baixa ou média.

**Gráfico 24.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 3.



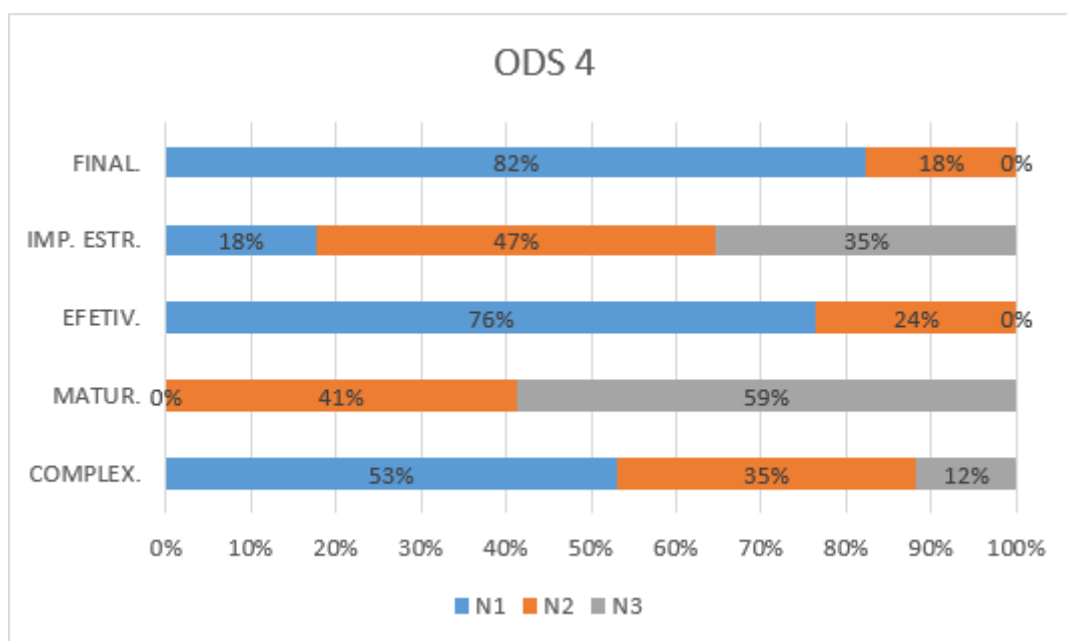
Fonte: Próprio autor, 2022.

No Gráfico 24, o ODS 3 - Saúde e bem-estar tem suas ações associadas divididas quase igualmente entre aquelas cuja Finalidade estava ligada aos objetivos originais do CNE e aquelas iniciativas de defesa da região, de resistência frente a ações e ameaças do governo federal à saúde, ao Estado de Direito, ao patrimônio público, à soberania nacional e a toda sorte de áreas com impacto direto na vida dos brasileiros em geral e dos cidadãos nordestinos em particular. Com 48% de ações atreladas ao Objetivo 3 sendo do Tipo A, 43% do Tipo B e 9% do Tipo C, híbrido.

A maioria das ações do ODS 3 (91%) possui níveis 2 ou 3 de Importância estratégica, o que mostra a relevância deste Objetivo para a realidade carente da região. Na faceta Efetividade tem-se que um quarto das ações se mostrou efetiva, com seus alvos desejados já alcançados, enquanto 59% não tiveram êxito até o momento.

O Objetivo em questão destaca-se pelo alto percentual de ações executadas ou em execução, fazendo o critério Maturidade atingir 70%. Chama atenção positivamente o baixo percentual de ações incipientes, ainda no nível de planejamento ou projeto (5%). A maioria das iniciativas ligadas a este ODS são identificadas como de nível de Complexidade médio ou alto, chegando a 55% do total de suas ações.

**Gráfico 25.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 4.



Fonte: Próprio autor, 2022.

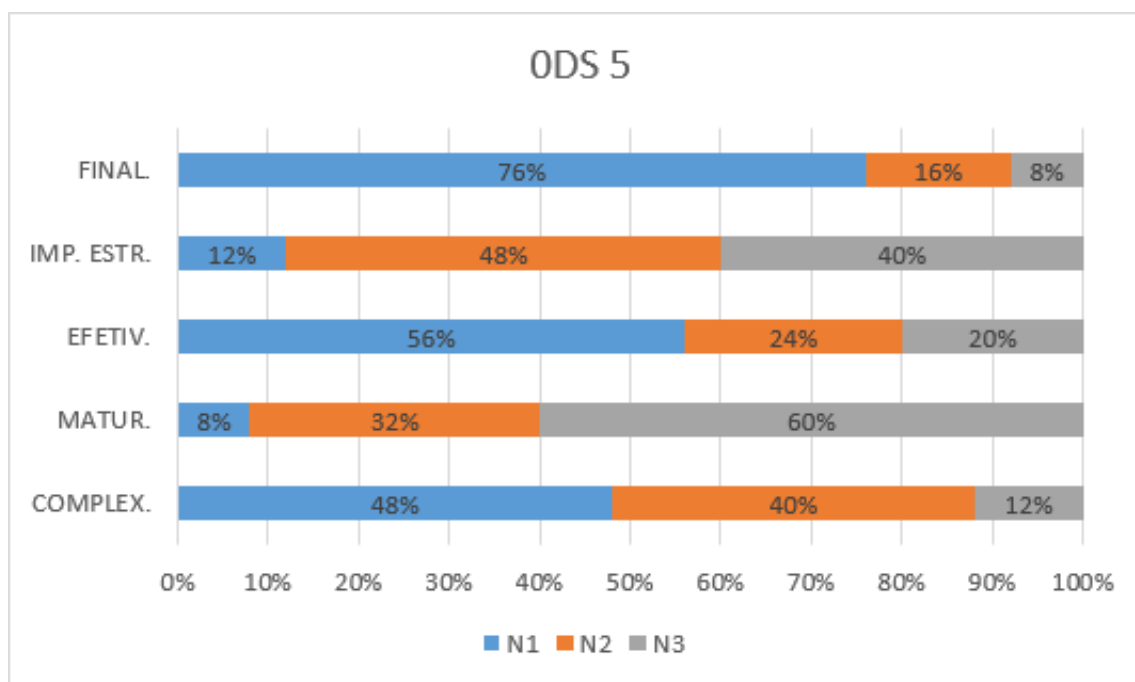
Educação de qualidade, o ODS de número 4, no Gráfico 25, apresenta um dos maiores percentuais de ações diretamente ligadas aos propósitos oficiais do CNE (82%), com pouca representação das ações cuja motivação é a defesa da região ou resistência contramedidas negativas do governo federal. No que tange ao critério operacional Finalidade, o Objetivo em foco é francamente de Tipo A. A natureza do Objetivo também justifica o alto percentual de ações classificadas como de nível 2 ou 3 de Importância estratégica, quais sejam, 47% e 35%, respectivamente.

Já em termos de Efetividade, as iniciativas não têm um índice de sucesso tão positivo, com 76% dentro da categoria de nível 1, em que o efeito desejado da ação não ocorreu e 24% não podem ser mensurados adequadamente. Neste sentido, o ODS 4 encontra-se bem atrás da temática da Saúde, por exemplo, com melhores níveis de Efetividade em suas ações inerentes.

A faceta Maturidade não tem registro de ações no nível 1, dividindo-se na proporção 2 para 3 entre os níveis médio, de ações em implementação, e alto, de atividades executadas ou

em execução. Por fim, há o aspecto da Complexidade, no qual 53% dos casos são de nível mais baixo, enquanto 35% se caracterizam como de nível de complexidade médio e apenas 12% de complexidade alta ou superior, quando a ação envolve três ou mais entes ou fatores, dos quais ao menos dois deles estão fora do controle do CNE.

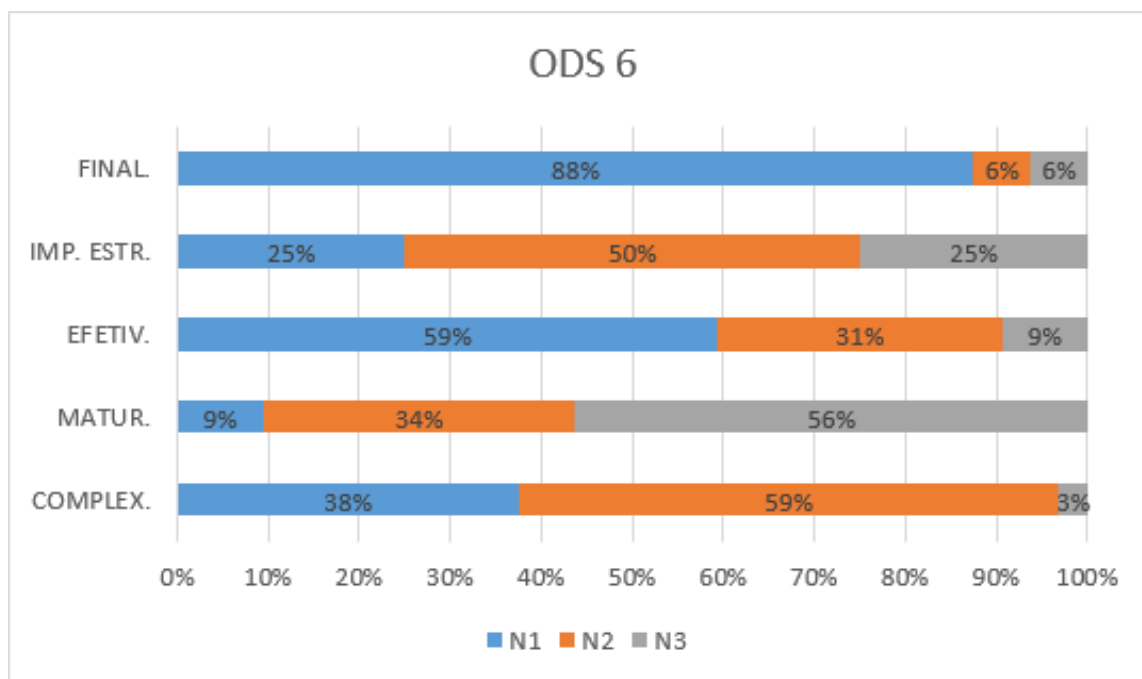
**Gráfico 26.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 5.



Fonte: Próprio autor, 2022.

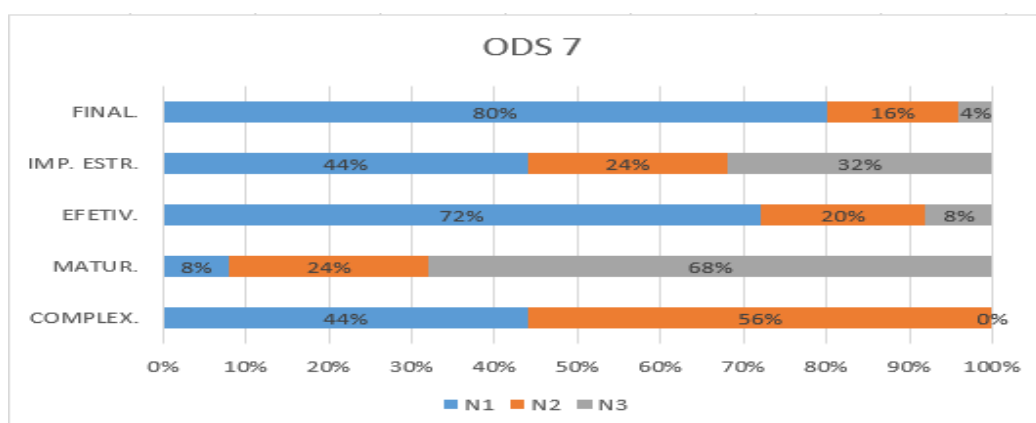
No Gráfico 26, as ações associadas ao ODS 5 – Igualdade de gênero possui Finalidade majoritariamente do Tipo A, ligada ao propósito básico do CNE, com apenas 16% sendo de defesa e/ou resistência e 8% de iniciativas híbridas. A maior parcela de ações do ODS em pauta (48%), no que concerne a Importância estratégica, está categorizada no nível 2, de impacto moderado com possíveis desdobramentos. A Efetividade é baixa na maioria dos casos (56%), conquanto possa se dizer que se trata de um Objetivo com maioria de ações com Maturidade média (32%) e alta (60%), entre as fases de implementação e execução total.

No que se refere à Complexidade das iniciativas atreladas ao Objetivo 5, o que se percebe é que quase metade das ações (48%) são de nível baixo - com todos os entes ou fatores sob controle do CNE - além de 40% de atividades encontrando-se no nível médio e apenas 12% no nível 3.

**Gráfico 27.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 6.

Fonte: Próprio autor, 2022.

No ODS 6 – Água potável e saneamento, temos, pelo Gráfico 27, 88% das ações com Finalidade do Tipo A, um tema aparentemente com poucas ações de caráter defensivo ou reativo. Já a Importância estratégica se divide entre os níveis 1, 2 e 3 na proporção 1, 2, 1, com 25% no nível 1, 50% no nível 2 e 25% no nível 3. O grau de Efetividade das ações é baixo para quase 60% e de Maturidade 3 vai a 56%. O presente Objetivo tem 59% de suas ações no nível médio de Complexidade, ou seja, a ação possui dois ou três fatores onde al menos um deles está fora do controle do CNE.

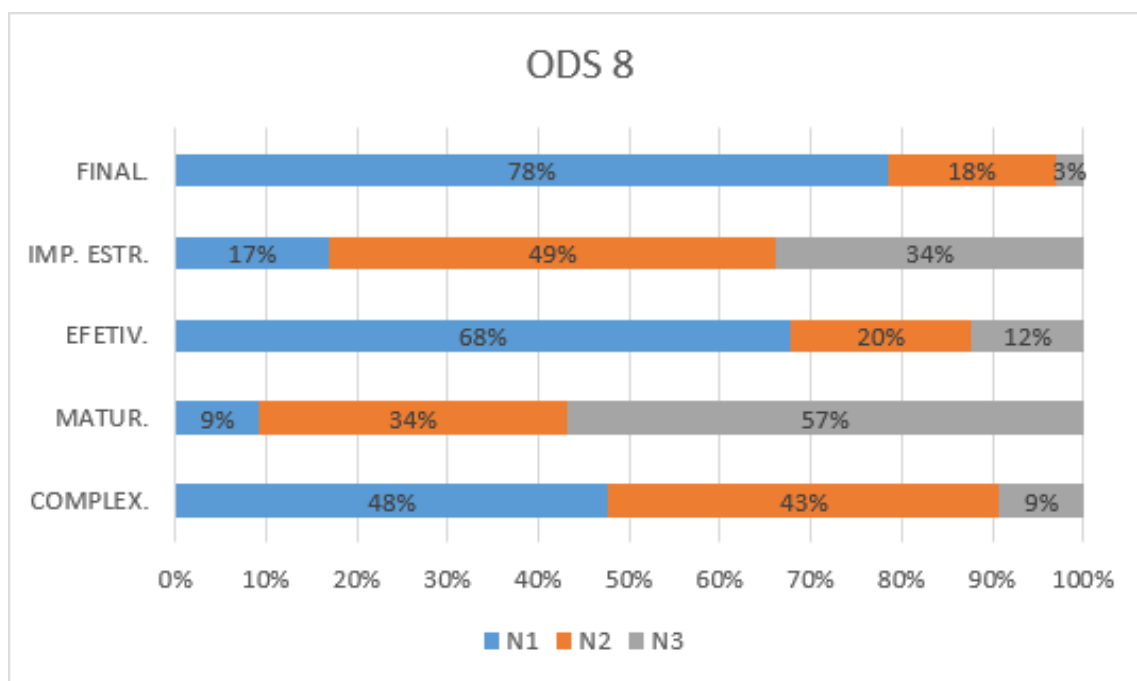
**Gráfico 28.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 7.

Fonte: Próprio autor, 2022.

O Gráfico 28 permite observar que a ODS 7 – Energia limpa e acessível possui poucas ações relacionadas à defesa da região contra as ações do governo federal, dentro do critério operacional Finalidade, limitando-se a 16% do total. Já em termos de Importância estratégica, o grupo de ações que recebem a qualificação de nível 2 e 3, isto é, médio e alto, chegam, quando somados, a 56% do todo, haja vista o papel vital da energia na economia e no desenvolvimento regional.

A Efetividade das ações ainda é baixa na maioria dos casos, apesar de a Maturidade ser de 68%, ou seja, maioria das ações estão em execução, mas os resultados desejados não foram identificados em boa parte delas. Quanto ao nível de Complexidade, temos 44% das iniciativas com os entes ou fatores envolvidos todos sob controle do CNE (nível 1) e 56% das ações envolvendo um ente ou fator fora do controle do Consórcio.

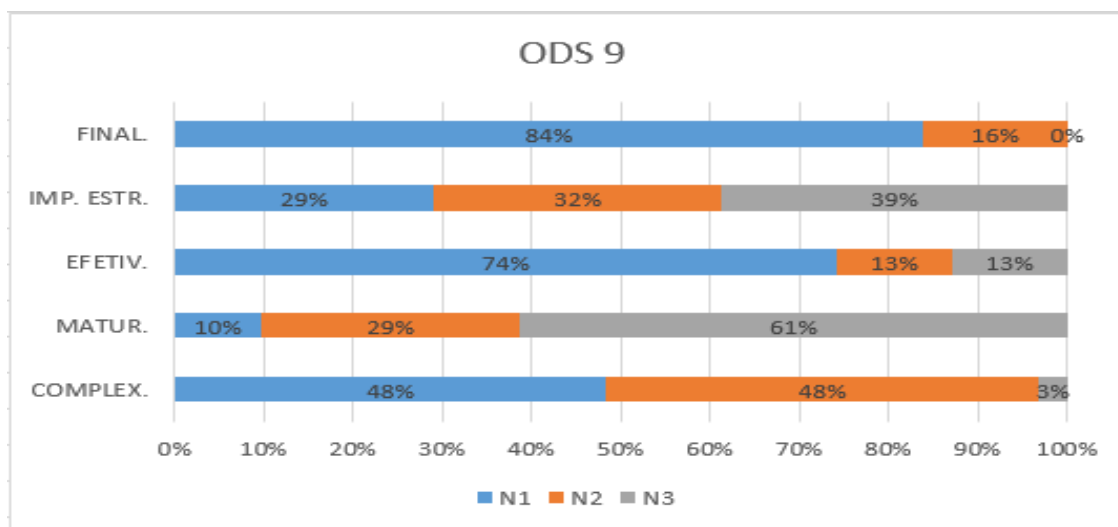
**Gráfico 29.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 8.



Fonte: Próprio autor, 2022.

Trabalho descente e crescimento econômico é o ODS 8, apresentado no Gráfico 29. No que concerne o critério Finalidade, com ações mais originadas do propósito formal do CNE, não-reativas. Em termos de Importância estratégica, com a maioria das ações consideradas de nível médio ou alto neste aspecto, conquanto com baixo nível de Efetividade em 68% das iniciativas e nível de Maturidade médio e alto para a grande maioria das ações (91%), e Complexidade média e alta de 52% quando somadas.

**Gráfico 30.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 9.

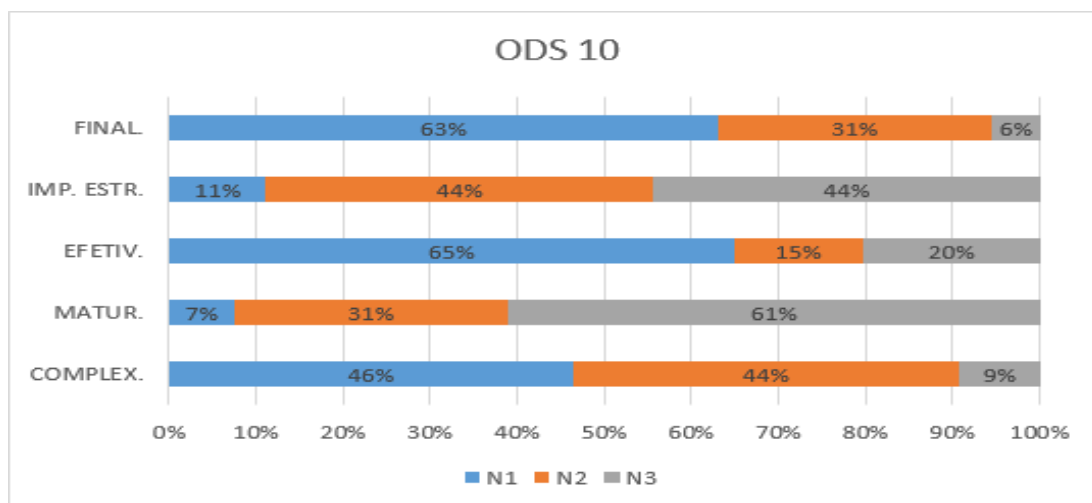


Fonte: Próprio autor, 2022.

O ODS 9 trata de Indústria, inovação e infraestrutura, a grande maioria das ações a ele associadas são do Tipo A (84%), não-reativas, ligadas diretamente ao propósito basilar do CNE. O Gráfico 30 também revela que 39% das iniciativas tem um alto nível de Importância estratégica, seguidas de 32% de ações com nível intermediário, o que condiz com o tema do Objetivo e seu papel vital no desenvolvimento regional. O percentual de Efetividade dos empreendimentos apontam para uma baixa efetividade por parte da maioria deles (74%), no sentido de o efeito desejado pelas ações não ter ocorrido.

Já o grau de Maturidade indica que mais de três quintos das atividades estão executadas ou em fase de execução e outros 29% estão em implantação. Por último, no quesito Complexidade, temos cerca de metade das ações no espectro do nível 1, sob total controle do CNE, e outra metade no de nível intermediário, com ao menos um fator ou ente envolvido na ação não estando no controle do Consórcio.

**Gráfico 31.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 10.



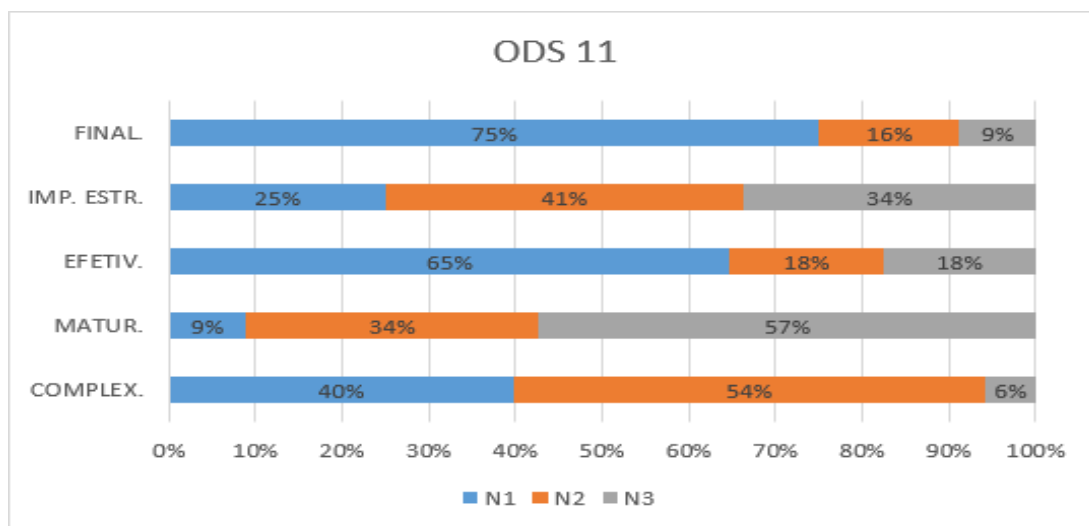
Fonte: Próprio autor, 2022.

Dentro da temática Redução da desigualdade, ligada ao ODS 10, o Gráfico 31 inform que aproximadamente um terço das ações, no aspecto Finalidade, são de caráter defensivo, de resistência ou reativo, por se tratar de um dos pontos mais atingidos pela atuação do governo federal nos últimos anos. De forma direta e indireta, a atuação do governo Bolsonaro vem aumentando a desigualdade no país, e as áreas cujas políticas públicas lidam com as consequências disso são as mais atingidas. Assim, é natural que parte das ações associadas a este Objetivo tenham cunho defensivo e reativo frente às medidas federais.

Também no que tange a Importância estratégica é razoável a representação das ações nos níveis médio e alto neste critério, atingindo juntas 88% dos casos, com impactos de moderados e altos e com desdobramentos possíveis e, em alguns casos, prováveis. Na faceta Efetividade, cerca de 20% das iniciativas chegaram ao resultado esperado, enquanto 25% não possuem natureza que permita identificar ou atestar este fato, enquanto no quesito Maturidade percebe-se que 92% das ações estão ao menos no patamar de implementação, com boa parte já em execução ou mesmo plenamente executadas.

A Complexidade dos empreendimentos do CNE no Objetivo em pauta se divide de modo que cerca de dois quintos deles tem todos os seus entes envolvidos sob controle do Consórcio, indicando que os demais três quintos incluem fatores que estão fora do controle do CNE, em diferentes graus.

**Gráfico 32.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 11.

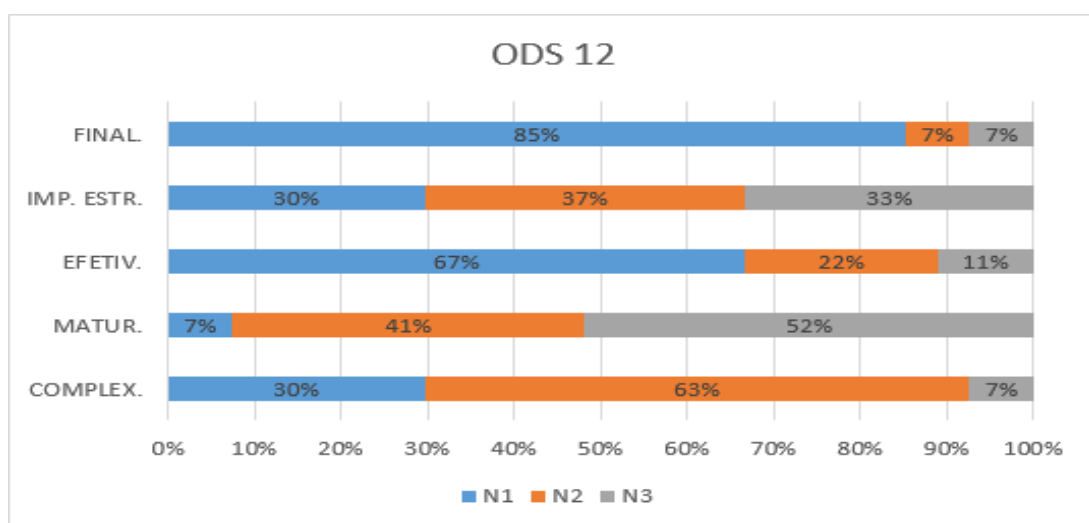


Fonte: Próprio autor, 2022.

No Gráfico 32, o ODS 11, Cidades e comunidades sustentáveis tem suas ações associadas dentro de um patamar geral propositivo, não-reativo e ligado ao mote do CNE, com 75% do critério Finalidade no nível 1, isto é, Tipo A. Em termos de Importância estratégica observa-se que 75% das ações se enquadram nos níveis 2 e 3, com impacto real e desdobramentos possíveis ou prováveis, contudo o percentual de Efetividade no nível mais baixo é de 65%.

A maioria das ações, 57%, já foram executadas ou estão em execução, com outros 34% em implementação e apenas 9% ainda em fase de planejamento e/ou projeto. Por fim, percebe-se que 60% das iniciativas são de Complexidade média ou alta.

**Gráfico 33.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 12.

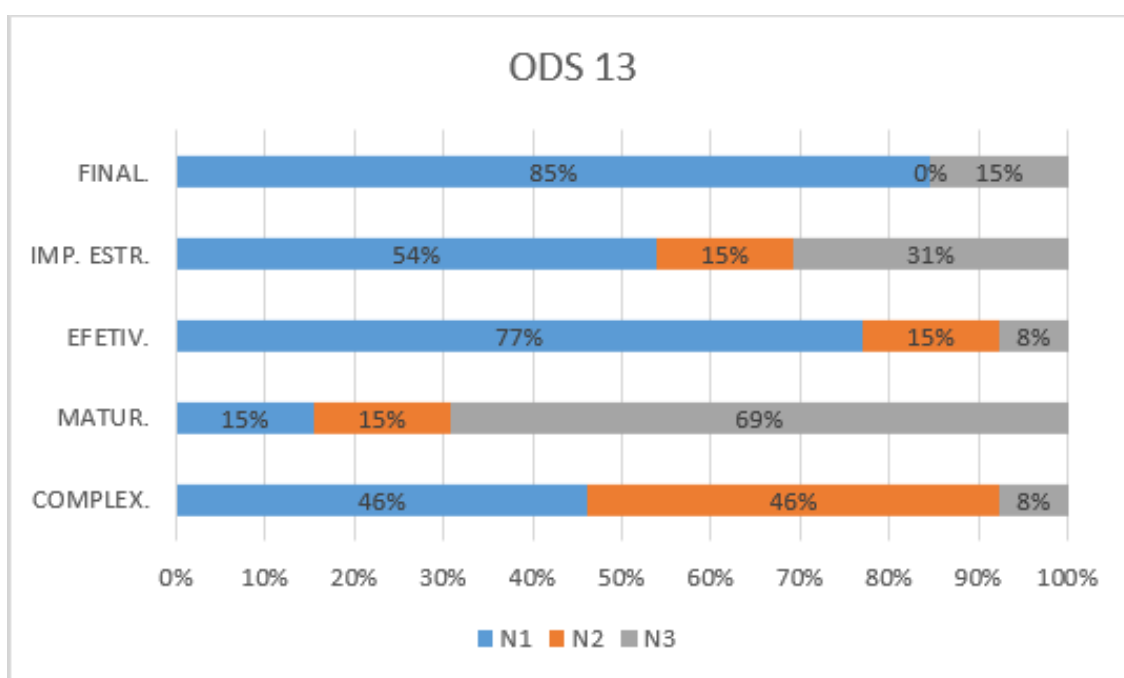


Fonte: Próprio autor, 2022.

No ODS Consumo e produção responsáveis, de número 12, o que se destaca dentro dos Critérios Operacionais é em primeiro lugar a quase ausência de ações de resistência a medidas do governo federal, com apenas 7% podendo ser caracterizadas como claramente desta natureza. O Gráfico 33 também registra, em segundo lugar, a divisão tripartite praticamente equânime das ações do Objetivo quando se trata de nível de Importância estratégica, 30%, 37% e 33% para cada nível (1, 2 e 3) nesta ordem.

A seguir tem-se o baixo nível de Efetividade de 67% das ações em questão, bem como a alta participação de ações já executadas ou em execução, no recorte Maturidade (52%). Por fim, temos que cerca de 70% das ações são classificadas na categoria de média e alta Complexidade.

**Gráfico 34.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 13.



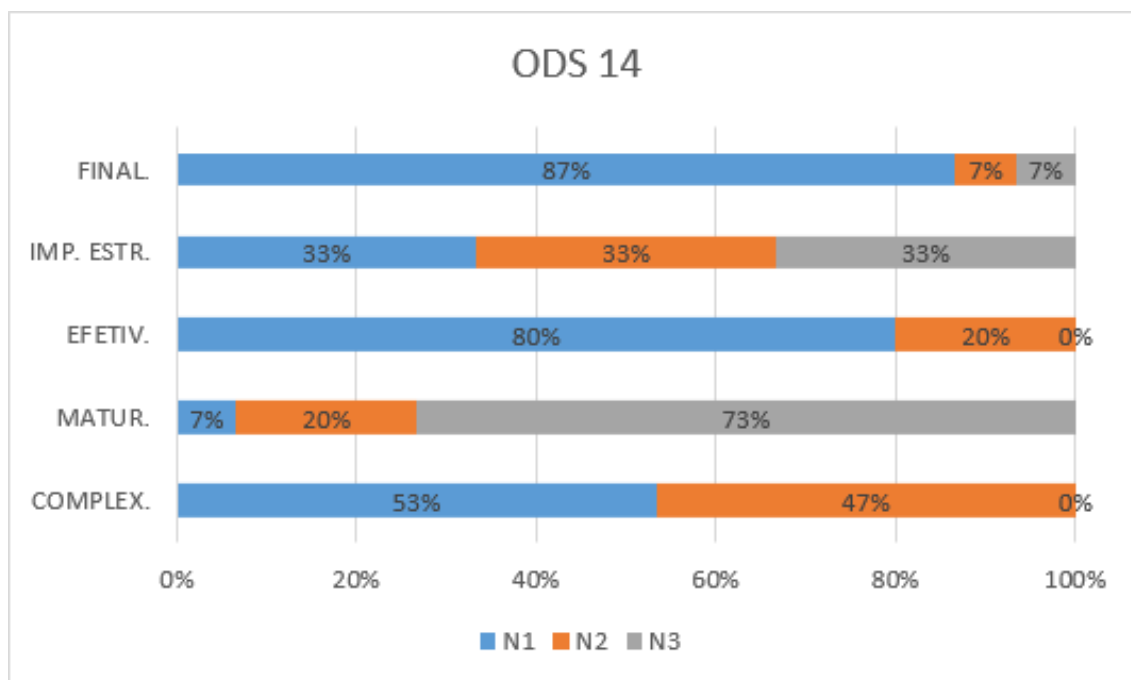
Fonte: Próprio autor, 2022.

Ação contra a mudança global do clima é o ODS 13, cujos Critérios Operacionais e sua composição com os níveis encontram-se expostos no Gráfico 34. O referido Objetivo não possui no aspecto Finalidade ações explicitamente de defesa da região, apenas uma pequena parcela (15%) de ações híbridas, do Tipo C. Vê-se que 31% das iniciativas se encaixam no nível 3 de Importância estratégica, enquanto 54% são de baixo impacto e sem desdobramentos óbvios.

A Efetividade é de nível 1 para quase 80% dos casos e no quesito Maturidade temos que cerca de 85% das ações se enquadra nos níveis médio e alto, com processos em implementação,

em execução e já executados. Quanto à Complexidade a proporção das ações se divide igualmente nos níveis 1 e 2, com os 8% restantes identificados com o nível 3, de ações com ao menos dois dos fatores ou entes envolvidos não estando sob controle do Consórcio.

**Gráfico 35.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 14.

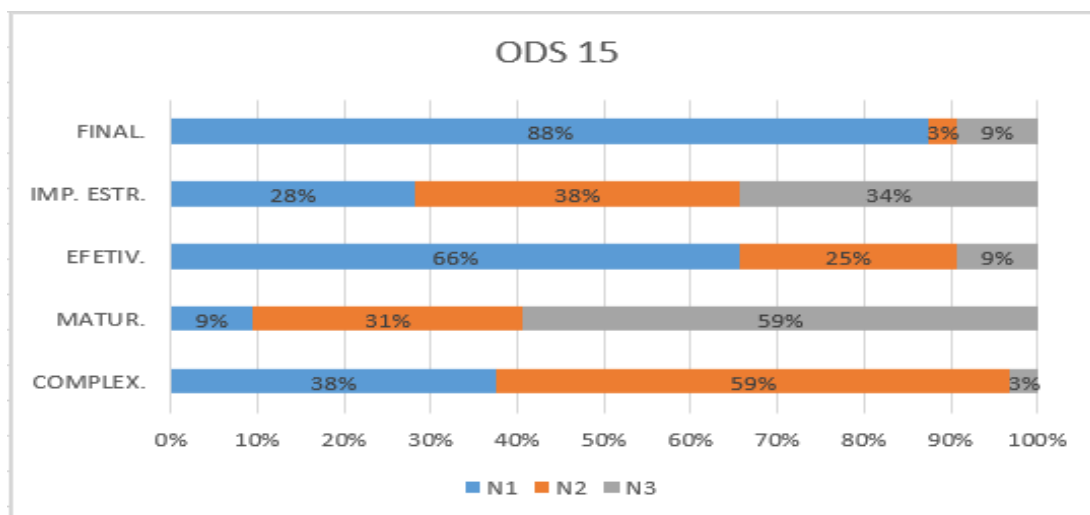


Fonte: Próprio autor, 2022.

O Gráfico 35 apresenta o ODS 14 - Vida na água, tema em que a quase totalidade das ações associadas são classificadas como Tipo A no critério Finalidade. Por relacionar-se com os oceanos, a vida marinha, as praias e estuários, atrelados intrinsecamente ao futuro do planeta, suas iniciativas facilmente se registram como de alta ou média Importância estratégica, fazendo com que somadas essas iniciativas cheguem a 66%.

Contudo, quando tomado o aspecto Efetividade, o que se sobressai é o nível 1, sem identificação de alcance do efeito desejado para 80% das ações do ODS em foco. Por sua vez, a faceta Maturidade é bastante alta, com 73% das ações executadas ou em execução, e mais 20% delas em nível intermediário, com ações em implementação. O total de atividades é dividido quase igualmente em termos de Complexidade, com ligeira vantagem para os de nível 1, com ações mais simples e controláveis.

**Gráfico 36.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 15.

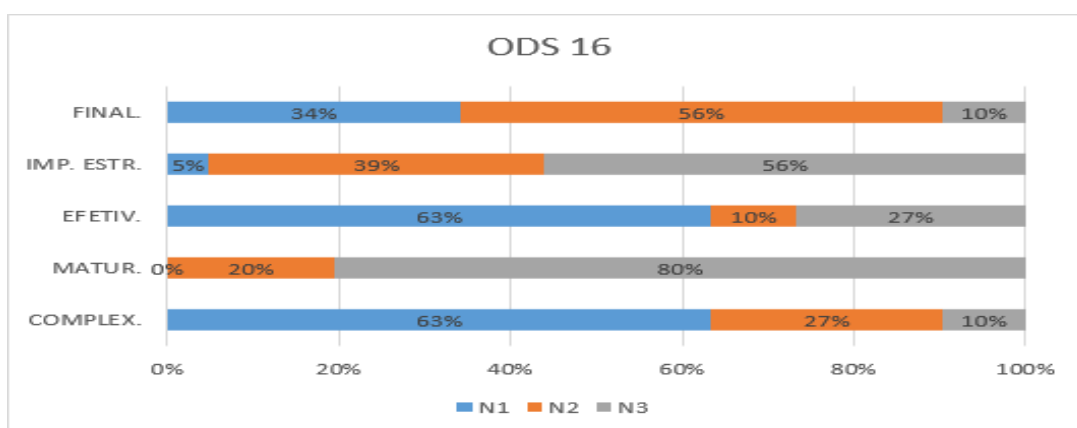


Fonte: Próprio autor, 2022.

O ODS 15 - Vida na terra conversa transversalmente com temas como meio-ambiente, agricultura e saneamento, dentre outros. Quase todas as ações a ele associadas são ligadas e motivadas pelo propósito oficial do CNE, de promover o desenvolvimento sustentável da região Nordeste. Apenas 12% delas podem ser entendidas como iniciativas defensivas em relação à atuação do governo federal. Mais de dois terços de suas ações estão classificadas como de Importância estratégica de nível intermediário ou alto e, no quesito Efetividade, 66% do todo não teve os resultados desejados observados.

Cerca de 60% das iniciativas já foram executadas ou estão em execução, além de 31% em fase de implementação, com apenas 9% no nível 1 de Maturidade. Em termos de Complexidade o que se observa são três quintos das ações registradas com o nível 2 ou 3, com fatores ou entes envolvidos que não são do controle do CNE.

**Gráfico 37.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 16.



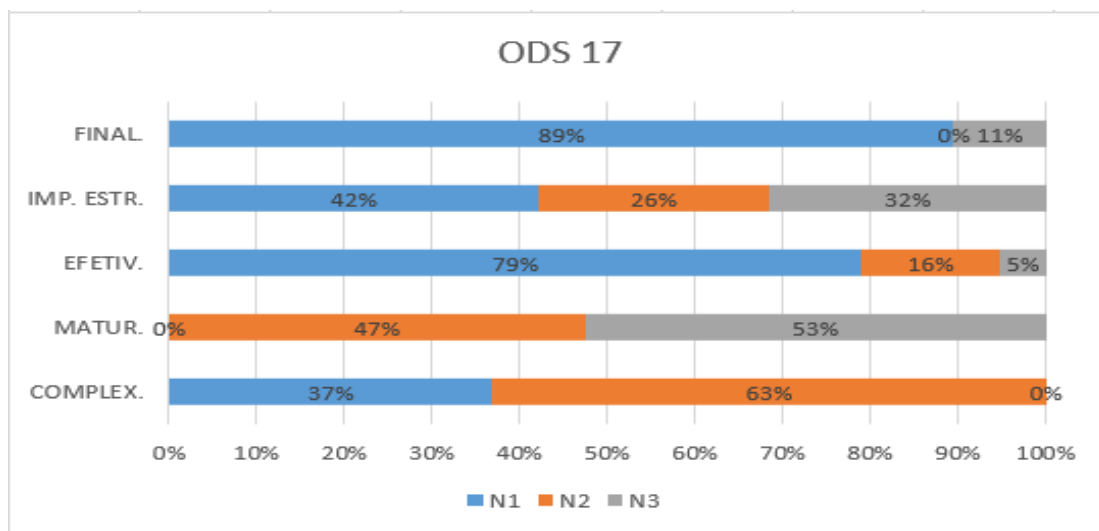
Fonte: Próprio autor, 2022.

O Gráfico 37 apresenta o ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes, onde o critério operacional Finalidade testemunha o destaque e forte representação do Tipo B, o qual somado ao C, soma 66% das iniciativas atreladas ao Objetivo. Isto significa que cerca de dois terços das ações são de resistência, de defesa, de reação a ataques contra a Constituição de 1988, o Estado de Direito, a democracia e todos os princípios intrínsecos e partícipes destas três instituições da república brasileira, onde se encontra também o equilíbrio regional.

As iniciativas deste Objetivo também apresentam elevado percentual nos níveis intermediário e alto de Importância estratégica, chegando a 39% e 56%, respectivamente. Ou seja, trata-se de ações com impacto na realidade e que favorecem ou potencializam desdobramentos a partir delas. Do total das atividades, 27% têm Efetividade atestada, enquanto em 63% delas não se identifica o efeito desejado.

Todas as ações do ODS em questão encontram-se nos níveis 2 ou 3 de Maturidade, o que permite-nos dizer que não há caso em que a iniciativa esteja ainda numa fase inicial, de planejamento ou projeto. A grande maioria das ações deste Objetivo são de baixa Complexidade, com 63%, conquanto 10% do total se situe no nível 3, o de complexidade mais alta, onde o CNE não controla dois ou mais dos fatores ou entes envolvidos na ação.

**Gráfico 38.** Percentual das ações por nível de Critério Operacional, pelo ODS 17.



Fonte: Próprio autor, 2022.

Com 89% de ações no Tipo A e zero de Tipo B, o ODS 17 é composto inteiramente de ações ligadas aos propósitos originais do CNE, sem o caráter defensivo. Pelo Gráfico 38, apenas 42% das suas iniciativas são de baixa Importância estratégica e 79% de baixa Efetividade. O Objetivo em foco não possui ações no nível 1 de Maturidade, o que significa que todas as

iniciativas a ele atreladas encontram-se em implementação, executadas ou em execução. A maior parcela de suas ações é de Complexidade nível 2, onde há algum ente ou fator fora do controle do CNE.

## 7 CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho buscamos responder à pergunta “como as ações do CNE se relacionam com os ODS/ONU no período de 2019 a 2021?” e comprovar a hipótese de que as ações executadas pelo Consórcio Nordeste, no conjunto, se relacionam com todos os ODS estabelecidos pela ONU e contribuíram, assim, com sua promoção, em maior ou menor grau, uma vez que a cooperação intergovernamental permitiu o compartilhamento de recursos e conhecimentos, a articulação de políticas públicas e a implementação de projetos conjuntos de impacto regional, sobretudo dos que necessitam de menor nível de investimento. Assim, buscamos identificar como a atuação do CNE se relacionou com os ODS no triênio 2019-2021.

Para se chegar a este ponto mapeamos historicamente o surgimento do Consórcio identificando os fatores que viabilizaram esse fenômeno institucional e político. Neste caso, foi identificado que o aparecimento do CNE deu-se por influência e confluência de quatro fatores fundamentais: a instituição da chamada Lei dos Consórcios Públicos, publicada em abril de 2005, seguida pelo Decreto nº 6.017, de janeiro de 2007, que regulamentou a referida lei; o nível do alinhamento político-ideológico dos nove governadores nos momentos de decisão e de criação do Consórcio Nordeste; o acúmulo de experiências históricas frustrantes do Nordeste para com o governo central, incluindo as abordagens restritas às emergências das secas ou os planos nacionais com vida curta e grande oposição dos centros de dinheiro e de poder nacionais; e, por fim, a chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República em 1º de janeiro de 2019, emitindo preconceitos e ameaças ao povo nordestino desde a campanha eleitoral.

Como já detalhado no capítulo 1 – “O Surgimento do Consórcio Nordeste”, este último foi o fator determinante, o momento crítico, que catalisou um processo que, em outra circunstância, poderia ter demorado anos para surgir, ou mesmo nunca viesse a se concretizar. A eleição de Bolsonaro gerou a energia e os demais fatores deram as condições para que o CNE saísse do papel e se tornasse uma nova instituição política e de gestão pública no Brasil, no tabuleiro do poder nacional.

Após esta descoberta, foi levantada documentalmente a criação jurídica do CNE, seu funcionamento e processo decisório, assim como as ações desenvolvidas pela autarquia desde seu início formal até o final de 2021. Os três aspectos foram analisados à luz da teoria neoinstitucional permitindo se chegar a algumas conclusões que constam, principalmente no Capítulo 2, como o papel da “variedade institucional”, a qual chamou a atenção para o fato de que como o Fórum de Governadores do Nordeste não pode lidar com as novas ameaças e

ataques do governo central, isso o levou a criação de uma nova instituição (sem o descarte da primeira), mais adequada para lidar com as pressões externas.

Aplicado à parte do contexto e das motivações da criação formal do Consórcio, o trabalho se alinha a ideia de que a criação de instituições é uma forma de superar desafios de coordenação e de gerar benefícios coletivos que não seriam possíveis apenas com a ação individual, o que é exatamente o caso do CNE.

O enfoque neoinstitucional igualmente chamou a atenção para o papel do Estatuto Social do Consórcio Nordeste na garantia da coesão e efetividade do consórcio, além de fomentar relações de confiança entre seus membros. Regras como o mesmo peso de voto para todos os estados, independente de seus pesos econômicos e políticos e presidência rotativa incorporam e exemplificam esta lógica.

O neoinstitucionalismo histórico explica e corrobora os ajustes e alterações ocorridos no Estatuto do CNE durante seu primeiro triênio, com adequações consideradas necessárias pela Assembleia Geral frente à experiência e à prática da autarquia na busca de seus objetivos e execução de suas ações, tal qual, como reações aos atores políticos envolvidos. Já a subseção 3.2.5 apresenta uma análise a mais do funcionamento do Consórcio sob a luz do neoinstitucionalismo, incluindo aplicações das dimensões normativa, cognitiva e política ao Estatuto do CNE, alargando assim a perspectiva sobre o tema e aprofundando sua análise.

Da mesma forma o neoinstitucionalismo sociológico foi a lente teórica que permitiu compreender melhor os ODS, e perceber o aumento de sua influência graças ao processo de internalização institucional com o qual vem sendo absorvido em todo o mundo, tornando-se uma realidade cada vez mais presente e um paradigma a ser considerado nas instituições nacionais, subnacionais, públicas, privadas e do terceiro setor.

Ao aplicar alguns dos principais conceitos e ideias da TDR clássica na realidade vivenciada pelo CNE, pôde-se descobrir limitações de atuação para o Consórcio fruto de duas situações. A primeira é causada por mecanismos históricos de restrição de decisões, típico do conceito neoinstitucional de *path dependence*. Neste caso, mudanças tanto legais quanto informais na administração pública brasileira, bem como atos referenciais de difícil reversão - como privatizações de empresas públicas estratégicas - foram sendo realizados ao longo dos últimos 30 anos, de maneira a ir tirando possibilidades de atuação do poder público no dia a dia, consolidando a lógica neoliberal no Estado brasileiro e, por consequência, nos entes federados subnacionais.

A segunda situação, é aquela em que o Consórcio atua de forma a aceitar o pressuposto neoliberal mesmo quando ainda possui espaço e liberdade para atuar de outra maneira, numa

espécie de capitulação *a priori*. Aparentemente, essas decisões podem se dar tão somente pela ausência pontual do exercício de crítica e de coerência frente ao que se quer e ao que no médio ou longo prazo não vai contribuir no sentido desejado.

No Capítulo 4, após exercício crítico com base na TDR, identificou-se que para atingir o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável do Nordeste, cabe ao CNE se livrar e ajudar os estados nordestinos a se livrarem do máximo de amarras impostas pelo neoliberalismo para, assim, desencadear um projeto de investimento regional que seja transformador, por meio de práticas e condições que enriqueçam a região verdadeiramente, com transferência de tecnologia, sociedades com empresas estatais, reversão de parte dos lucros na produção, infraestrutura estratégica, criação de cadeias produtivas industriais, novas dinâmicas de substituição de importação e agregação de valor às exportações etc.

Hoje, a principal forma de assegurar isto seria garantindo ao CNE fontes de recursos suficientes para que ele possa investir com grande volume nas suas iniciativas de pequeno e médio porte e consiga, ainda, utilizar seus recursos como contrapartida para grandes investimentos internacionais, tendo a China e sua Nova Rota da Seda, ou projeto Um Cinturão, uma Rota, como principal oportunidade de mudança da realidade nordestina. O capítulo 4 traz ideias de como se buscar construir essa independência de recursos no âmbito do CNE, sem o qual ele não só terá sua atuação sempre bastante restrita como corre o risco de se tornar desinteressante com o passar dos anos, aumentando as chances de defecções.

O futuro da autarquia e do Nordeste passa pelo forte aumento de recursos à disposição da autarquia, e, para isso, será exigido coragem para muitos movimentos que vão de encontro ao ideário neoliberal que grassa em todas as instituições da República, em maior ou menor grau, mas geralmente, em maior grau. Contudo, há ainda espaço para tal movimento libertador.

Como visto ao longo da pesquisa, o CNE é uma instituição inovadora e singular, com importância ímpar para a região Nordeste e para o Brasil, como ficou claro durante a pandemia, entre outros momentos. Após compreendermos melhor esta autarquia, com o auxílio do neoinstitucionalismo, e de vermos seus desafios e oportunidades para alcançar o desenvolvimento sustentável do Nordeste, por meio da TDR, analisamos a relação das ações do CNE com os ODS, com o apoio de duas classificações criadas pelo próprio autor, obtendo os resultados que seguem.

Dentre as 99 ações levantadas no período de 2019 a 2021, quase 1/3 delas (28%) foram consideradas pelo CO Finalidade, como de Defesa ou Resistência. O que está em linha com o período pesquisado, todo dentro do mandato de Jair Bolsonaro, o qual atuava contra a região com palavras, gestos e atos. Ademais, temos que a maioria das ações (cerca de 83%) foram enquadradas,

no que concerne ao CO Complexidade, nos dois níveis mais básicos, o que se explica em parte pela pouca presença de recursos do Consórcio e por não contar com a cooperação do governo federal.

O quesito Maturidade mostra que praticamente 2/3 das ações foram implementadas, o que mostra a proficuidade da instituição, tratando-se de um triênio conturbado pela presença da pandemia do Covid-19. Apesar de em sua maioria as ações do CNE terem sido implantadas, tal proporção positiva não se confirma no quesito Efetividade, onde pode-se observar no capítulo 5 que 2/3 das ações ou ainda não obtiveram o resultado desejado ou ainda não aconteceram, isso ocorre em parte pelo pouco tempo para se obter retorno de algumas ações, e também pelos poucos recursos orçamentários destinados ao Consórcio pelos estados consorciados. A maior parte das ações foram consideradas no CO Importância Estratégica como alta e média, o que está em linha com a lógica da atuação do CNE.

Quando se observa a classificação Natureza tem-se que 67% delas foram consideradas diretas ou proativas, 18% fruto de parcerias e 15% de posicionamentos públicos. Já nas ações de Natureza Direta, a divisão de ações entre os níveis dos cinco COs se mantém próxima ao geral, enquanto na Natureza Parcerias temos mudanças em relação ao geral, com a Finalidade Direta subindo vinte pontos percentuais em relação ao geral, indo assim a 83%, o que bastante compreensível, haja vista que as parcerias não são adequadas a confrontos com o poder central.

O outro destaque nas Parcerias está no CO Importância Estratégica, em que o nível 1 que era de 18% no geral, vai ao primeiro posto, com 44% e a totalidade das ações é enquadrada como de média ou alta complexidade. Isso mostra como, até aqui, a maior parte das parcerias têm se dado entorno de ações simples, em temas e iniciativas sem caráter imprescindível ou estratégico.

A Natureza Posicionamento é bastante específica, com a distribuição dos níveis dos Critérios Operacionais sempre divergindo fortemente do geral, quando levadas em conta todas as ações. Nesta natureza o CO Finalidade, do tipo Defesa, vai a 87%, com os 13% restantes sendo classificados como híbridos. No quesito Importância Estratégica temos 53% no nível máximo e outros 40% no médio, feito não ombreado por nenhuma outra natureza de ação. Semelhante fato reflete diretamente a importância central das temáticas. O CO Efetividade é bastante baixo, sendo 87% no nível 1, por motivos óbvios: são denúncias, protestos e cobranças lançadas geralmente ao governo federal, que detém o poder em suas mãos.

Já a Maturidade é absoluta, no sentido de que cada nota pública é uma ação 100% concluída a partir do momento em que colocada no conhecimento geral por meio da mídia ou de diário oficial. Por fim, o CO Complexidade se apresenta inteiramente como de nível 1, baixo,

por se tratar de ação de simples execução e sem depender de terceiros ou de vontades alheias ao Consórcio.

Ao se relacionar as ações do CNE com os ODS, identifica-se que 4 ODS são tocados por um número maior de ações da autarquia interestatal, o 11, com 68 ações, o 8, com 65 ações, o 2, com 56 ações e o 10, com 54 ações. Num segundo grupo, vêm os ODS 3, 1 e 16, cada um com 44, 42 e 41 ações, respectivamente. O terceiro grupo fica entre 25 e 32 ações, com os ODS 6, 15, 9, 12, 5 e 7, com 32, 32, 31, 27, 25 e 25 ações, nesta ordem. Por último, há o grupo de ODS com o menor número de ações do CNE a eles relacionadas, quais sejam: 17, 4, 14 e 13, com 19, 17, 15 e 13 ações, na devida ordem.

As ações de Natureza Direta são mais da metade em 16 das 17 ODS, com a ODS 17 sendo a única exceção. Já a Natureza Parceria registra dentro do intervalo entre 20 e 40%, com apenas três exceções, o ODS 3 (pouco abaixo dos 20%), o 16 (abaixo dos 10%) e o 17 (acima dos 50%). A distribuição percentual da Natureza Posicionamento nos ODS é um espelho invertido da Natureza Parcerias, com as três exceções ocorrendo nos mesmos ODS e com os picos e vales sendo o contrário dos ocorridos com as Parcerias.

De maneira geral, a distribuição das Naturezas no recorte de cada ODS demonstrou alguma similaridade com a do conjunto geral das ações, retirando as exceções mencionadas há pouco. A Natureza Direta se destaca, ao passo que a Parceria vem bem abaixo, seguida do Posicionamento público. Na distribuição geral as duas últimas estão bem próximas, ao mesmo tempo em que nos ODS pode-se identificar uma distância geral maior entre elas na maioria dos ODS, com casos de inflexão em ODS específicas.

Quando tomados os ODS pelos tipos de CO Finalidade, pode-se identificar que três deles se destacam, com picos percentuais, pelo alto número de ações em de defesa da região: o 3 - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades, o 10 - Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles e o 16 - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

O prisma do CO Efetividade, mostra uma constância do nível 1 (pouca efetividade) acima de 60% das ações de todos os ODS. No CO Maturidade percebe-se que em todos os ODS a maioria das ações encontram-se nos níveis 2 e 3. O que é um bom sinal, cabendo melhorar em meios de se identificar com mais clareza a efetividade das ações do Consórcio, quando couber.

Já no quesito Complexidade as ações em todos os ODS se dividem entre nível 1 e 2, com o nível 3 ficando sempre em torno de 10% ou algo menor que isso. Esse registro está em

linha com o atual estado do CNE, bem como com a situação do país nos três anos em que esta pesquisa foca, pois, ações de grande complexidade envolvem terceiros, muitas vezes o governo federal. O Consórcio nos seus três primeiros anos priorizou ações simples, de fácil consecução, sem amarras ou dependências junto a Brasília.

Sobre a hipótese, verificou-se que as ações executadas pelo Consórcio Nordeste, no conjunto, se relacionam com todos os ODS estabelecidos pela ONU e foram eficazes em promovê-los, uma vez que a cooperação intergovernamental permitiu o compartilhamento de recursos e conhecimentos, a articulação de políticas públicas e a implementação de projetos conjuntos de impacto regional, sobretudo os que necessitam de menor nível de investimento.

Este trabalho foi um esforço para contribuir com a literatura no sentido de aprofundar a compreensão do relacionamento entre a atuação do CNE e os ODS. Esperamos ter, de alguma forma, agido neste sentido.

Apesar deste trabalho haver se concentrado no primeiro triênio de existência do consórcio, sua finalização dá-se em 2023, quando sabemos que o CNE não apenas sobreviveu aos 4 anos de Bolsonaro, como, principalmente, ajudou o Nordeste e o Brasil a sobreviverem, tanto institucional como literalmente, ao denunciar os desmandos e o desrespeito explícito à Constituição e ao combater de forma destacada a pandemia (dentre tantas ações já mencionadas ao longo desta pesquisa), seja dando papel central à ciência, com a criação do Comitê Científico, com a compra de ventiladores e a tentativa de compra de vacinas, boicotada pelo governo federal. Mas a principal ação foi ser o testemunho da razão em meio a um país enlouquecido pela cegueira e pelo ódio, construídos ao longo de anos de veneno midiático, chocando o ovo da serpente, nosso fascismo tropical. Diante deste cenário, qual o futuro do Consórcio Nordeste a partir de agora? Essa é uma agenda de pesquisa a ser explorada e bastante necessária para o futuro da região Nordeste.

## REFERÊNCIAS

ABDE, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO. **ABDE e Consórcio Nordeste fazem reunião com instituições de fomento da região**. ABDE, 13 de novembro de 2019. Disponível em: <https://abde.org.br/abde-e-consorcio-nordeste-fazem-reuniao-com-instituicoes-de-fomento-da-regiao/>. Acesso em: 20 de abril de 2022.

ALBUQUERQUE JR., Durval Muniz de. **Consórcio Nordeste: a força aglutinadora do regionalismo nordestino**. Diário do Nordeste, Fortaleza, 10 ago. 2020a. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniaocolumnistas/durval-muniz-de-albuquerque-jr/consorcio-nordeste-a-forca-aglutinadora-do-regionalismo-nordestino-1.3152320/>. Acesso em: 23/10/2022.

ALBUQUERQUE JR., Durval Muniz de. **O Ceará é onde o Nordeste é mais nordestino**. Diário do Nordeste, Fortaleza, 09 dez. 2020b. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniaocolumnistas/durval-muniz-de-albuquerque-jr/o-ceara-e-onde-o-nordeste-e-mais-nordestino-1.3103280>. Acesso em: 19 jan. 2023.

ALVARENGA, A. A.; ROCHA, E. M. S.; FILIPPON, J.; ANDRADE CARVALHO, M. A.. **Desafios do estado brasileiro frente a pandemia pela COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense**. Scielo, [S.L.], p. 1-22, jun. 2020. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/738>. Acesso em: 11 mai. 2022.

AMARAL FILHO, J. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. **Planejamento e Políticas Públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: - v. – semestral, 2001.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil:(Collor, FHC e Lula)**. Autores Associados, 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Direito dos serviços públicos. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. **Herança de diferenciação e futuro de fragmentação**. Estudos Avançados (Scielo), São Paulo, mai. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000100002>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BACELAR, Tania. **Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas**. 2014.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global: Perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. Curitiba: Jurua, 2006.

BEETHAM, David. **Democracy and human rights**. Cambridge: Polity Press, 1999.

BEZERRA, Sérgio Sampaio. **Polos de desenvolvimento industrial e inovação no Nordeste brasileiro: desafios e perspectivas**. São Paulo: Paco Editorial, 2017.

BÍBLIA. **Isaías 32:17**. In: Bíblia Sagrada. Almeida. São Paulo, SBB, 1993.

BOBBIO, Norberto. **Esquerda e Direita: Razões e Significados de uma Distinção Política**. São Paulo: Editora UNESP, 1995.

BRASIL. **Constituição (1824) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm). Acesso em 20 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm). Acesso em 15 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição (1937) Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm). Acesso em 16 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.017**, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, 18 jan. 2007, p. 1. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRUM, E. **Brasil, construtor de ruínas**. São Paulo: Arquipélago Editorial, 2019.

CABRAL, Renan. 1959. Das ideias à ação, a Sudene de Celso Furtado—oportunidade histórica e resistência conservadora. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 6, n. 8, p. 17-34, 2018.

CAESAR, Gabriela. **Haddad ganha no Nordeste e Bolsonaro nas demais regiões do país**. G1. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/29/haddad-ganha-no-Nordeste-e-bolsonaro-nas-demais-regioes-do-pais.ghtml>. Acesso em: 20/02/2022.

CAETANO, A. F. P. A Revolta de Beckman pelo olhar de João Felipe Betendorf e da Documentação do Conselho Ultramarino. **Simpósio Nacional de História**, v. 24, Wagner de Sousa. O pesadelo macabro da Covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios. **Trabalho, Educação e Saúde** [online]. 2020, v. 18, n. 3, e00279111. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00279>>. Acesso em: 12/04/2022.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CLEMENTINO, M. do Livramento Miranda. **A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste**. 2019.

CNE, CONSÓRCIO NORDESTE. **Ata 2ª reunião**. Teresina, 2019a. Disponível em: [http://www.consorcioNordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/ata\\_reuniao\\_ordinaria\\_assembleia\\_geral-21\\_08\\_19.pdf](http://www.consorcioNordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/ata_reuniao_ordinaria_assembleia_geral-21_08_19.pdf). Acesso em: 15/02/2022.

CNE, CONSÓRCIO NORDESTE. **Protocolo de intenções**. 2019b. Disponível em: [http://www.consorcioNordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/protocolo\\_de\\_Intencoes\\_do\\_consorcio.pdf](http://www.consorcioNordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/protocolo_de_Intencoes_do_consorcio.pdf). Acesso em: 15/02/2022.

CNE, CONSÓRCIO NORDESTE. **Estatuto Social**. Salvador, 2019c. Disponível em: [http://www.consorcioNordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Estatuto\\_do\\_consorcio.pdf](http://www.consorcioNordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Estatuto_do_consorcio.pdf). Acesso em: 16/02/2022.

CNE, CONSÓRCIO NORDESTE. **Ata 1ª Reunião da Assembleia Geral Ordinária**. 2020b. Disponível em: [http://www.consorcioNordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/ata\\_reuniao\\_ordinaria\\_assembleia\\_geral-11\\_02\\_20-1.pdf](http://www.consorcioNordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/ata_reuniao_ordinaria_assembleia_geral-11_02_20-1.pdf). Acesso em: 20/04/2022.

CNE, CONSÓRCIO NORDESTE. **Ata 5ª Reunião da Assembleia Geral Ordinária**. 2020c. Disponível em: [http://www.consorcioNordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/11/5%C2%AA\\_ata\\_AGO\\_31jul20\\_Reuni%C3%A3o-Ordin%C3%A1ria-CIDSNE.pdf](http://www.consorcioNordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/11/5%C2%AA_ata_AGO_31jul20_Reuni%C3%A3o-Ordin%C3%A1ria-CIDSNE.pdf). Acesso em: 25/04/2022.

CNE, CONSÓRCIO NORDESTE. **Principais realizações do CNE – 2019/2021**. Youtube, 09/02/2022a. Disponível em: [https://youtu.be/DpHx\\_QijP20](https://youtu.be/DpHx_QijP20). Acesso em: 02/05/2022.

CNE, Consórcio Nordeste. **Relatório de Atividades 2019-2021**. Brasília: Consórcio Nordeste, 2022b. Disponível em: [http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2022/12/Relato%CC%81rio\\_30Anos\\_CN.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2022/12/Relato%CC%81rio_30Anos_CN.pdf). Acesso em: 15/04/2022.

CNE, Consórcio Nordeste. **Governança**. 2023. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/governanca/>. Acesso em: 02 mar. 2023.

COLLIER, R. B.; COLLIER, D. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. Princeton University Press, 1991.

CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**. 33. ed. São Paulo: Martin Claret, 2020.

DA SILVEIRA, V. O; PEREIRA, Tais M. L. Uma nova compreensão dos direitos humanos na contemporaneidade a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 18, n. 3, p. 909-931, 2018.

DE CASTRO, Iná Elias. **Natureza, Imaginário e A Reinvenção Do Nordeste**. 2001.

DE FRANÇA, W. Édipo. Gente do povo em Pernambuco: da revolução de 1817 à confederação de 1824. **CLIO: Revista de Pesquisa Histórica**, v. 33, n. 1, 2015.

DE MELLO, Evaldo Cabral. **A fronda dos mazombos: nobres contra mascates**, Pernambuco, 1666-1715. Editora 34, 2003.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, p. 147-160, 1983.

DINIZ, C. Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia** [online]. 2009, v. 19, n. 2, pp. 227-249. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-63512009000200001>>. Acesso em: 26 julho 2022.

DINIZ, C. C.; GONÇALVES, E. **Economia do conhecimento e desenvolvimento regional**. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

DINIZ, C. C.; SANTOS, F.; CROCCO, M. **Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local**. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

DO RÊGO, André Heráclio. **Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2012.

FAGNANI, Eduardo; ROSSI, Pedro. **Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil**. A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP, p. 141-160, 2018.

FENAFAR, FEDERAÇÃO NACIONAL DOS FARMACÊUTICOS. **Consórcio Nordeste abre as portas para ampliar diálogo com controle social na saúde**. [S.l.], 4 ago. 2020. Disponível em: <https://fenafar.org.br/2020/08/04/consorcio-Nordeste-abre-as-portas-para-ampliar-diálogo-com-controle-social-na-saude/>. Acesso em: 11 abr. 2022.

FUKUDA-PARR, Sakiko. From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. **Gender & Development**, v. 24, n. 1, p. 43-52, 2016.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1964.

FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar. A batalha da SUDENE. **Arquivo/s Celso Furtado**, 2009.

GALHARDO, Ricardo. **Estados lançam o Consórcio Nordeste**. Economia UOL, 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/03/15/estados-lancam-o-consorcio-Nordeste.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 20/01/2022.

GONCALVES, Hugo Feitosa; ARAUJO, Jose Bezerra. Evolução histórica e o quadro socioeconômico do Nordeste brasileiro nos anos 2000. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Faccat, Taquara/RS, v. 12, n. 1, jan./jun. 2015.

GREIF, Avner. **Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

GUILBERT, Thierry. **As evidências do discurso neoliberal na mídia**. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2020.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. **The Three New Institutionalisms**: Institutional Theory and Institutional Change. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HALL, Peter A. **The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations**. In: SMITH, Steve; LIGHTFOOT, Simon; HILL, Christopher (Org.). International politics and international economics: a reader. Oxford: Oxford University Press, 1997.

HALL, Peter A.; SOSKICE, David. **Varieties of Capitalism**: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HERMIDA, Jorge Fernando; LIRA, J. de S. Estado e neoliberalismo no Brasil (1995-2018). **Cadernos de Pesquisa**: pensamento educacional, v. 13, n. 35, p. 38-63, 2018.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

IBGE. **Indicadores Sociais Mínimos**. 2000. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=resultados>. Acesso em: 26/05/2022.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Brasil Desigual: Balanço e Perspectivas para a Década de 90**. Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

ISARD, W. **Location and space-economy**. MIT: Cambridge, 1956.

ISARD, W. et al. **Methods of regional and interregional analysis**. London: lsgate, 1960.

KALDOR, N. The case for regional policies. **Scottish Journal of Political Economy**, 1970. p. 338-348.

KRUGMAN, P. **Development, geography, and economic theory**. The MIT Press. Cambridge: Massachusetts, 1991.

LEITE, D. G. **Sabinos e diversos**: emergências políticas e projetos de poder na revolta baiana de 1837. 2006.

LEITE, H. T. **Contemporaneidade e federalismo de cooperação mediante a formalização de consórcios públicos**: análise da atuação internacional do consórcio nordeste em busca do desenvolvimento regional. 2021.

LIMA, A. E. M. - A Teoria do Desenvolvimento Regional e o papel do Estado. **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre, Ano 24, n. 45, p. 65-90, março de 2006.

LINS, Ivan; MARTINS, Vitor. **Novo Tempo**. Rio de Janeiro, EMI, 1980.

LOSCH, A. **The economics of location** (1933). New Haven: Yale University, 1954.

LOUREIRO, C. V.; GORAYEB, A.; BRANNSTROM, C.. Análise comparativa de políticas de implantação e resultados sociais da energia eólica no Brasil e nos Estados Unidos. **RAEGA - O Espaço Geográfico em Análise**, v. 40, p. 231-247, 2017.

MADEIRO, C. **Governadores do NE fazem bloco paralelo e vão à Europa em busca de verba**. UOL. 2019, 22 de novembro. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/11/22/governadores-do-ne-fazem-bloco-paralelo-e-vaio-a-europa-em-busca-de-verba.htm>. Acesso em: 12 de abril de 2022.

MAHONEY, J. After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. **World Politics**, 62(1), 120-147, 2010.

MAHONEY, J. The logic of process tracing tests in the social sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, p. 570-597, 2012.

MAIA, G. “**Daqueles Governadores de ‘paraíba’ o pior é o do Maranhão**”, diz **Bolsonaro**. O Globo, 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/daqueles-Governadores-de-paraiba-pior-o-do-maranhao-diz-bolsonaro-23820801>. Acesso em: 15/03/2022.

MAIA GOMES, Gustavo. **Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste**. Texto para Discussão n. 233. Recife, CME/PIMES/UFPE, 1991.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **The American Political Science Review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, Sep. 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1961840>. Acesso em: 12 set. 2022.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: Free Press, 1989.

MARÇAL, Justen Filho. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 22. ed. 2015. Belo Horizonte: Forum, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, vol. 83, no. 2, 1977, pp. 340–63. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2778293>. Acesso em: 17 ago. 2022.

MIN. DA ECONOMIA. Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade. **Produtividade e Comércio Exterior** [Internet]. Brasília: Ministério da Economia; [atualizado em 2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br>. Acesso em: 14 abr.2023.

MOREIRA, Roseilda N. et al. Sustentabilidade e energia eólica: percepções comunitárias no interior do Ceará-Brasil. **COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 1, p. 79-97, 2017.

MYRDAL, G. **Economic theory and under-developed regions**. Gerald Duckworth & CO. LTD: London, 1957.

NEGRINI, Ricardo Augusto. **Consórcios Públicos: O novo federalismo cooperativo**. 2009. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Edição do Kindle. 2009. Acesso em: 17 jun. 2022.

NEWELL, P.; PATERSON, M. Assessing the politics of sustainable development in the 2030 Agenda. **International Affairs**, 94(3), 563-581. 2018.

NICOLELIS, Miguel A. L. O Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (C4) do Consórcio Nordeste e a Pandemia de Covid-19 no Brasil. In: SANTOS, Alethelle de Oliveira; LOPES, Luciana Toledo (org.). **Planejamento e gestão**. 1ª ed. Brasília: Conselho Nacional dos Secretários de Saúde, 2021. p. 127-145. Disponível em: <<https://www.resbr.net.br/wpcontent/uploads/2021/01/covid-19-volume2.pdf#page=127>>. Acesso em: 13 mai. 2022.

NORTH, D. C. **Teoria da localização e crescimento econômico regional**. In: Schwartzman, J. Economia regional: textos escolhidos. Cedeplar, Belo Horizonte, 1977.

O'DONNELL, Guillermo. On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1091-1103, 1996.

OLIVEIRA SILVA, C. D. **Manual dos Consórcios Públicos**. 1. ed. Curitiba: Jurua, 2018.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 20/05/2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável: Transformar nosso mundo para as Pessoas e o Planeta**, 2017a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento no nível subnacional**, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** [online], 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 7 abr. 2022.

ONU, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

OYAMA, Thaís. **Tormenta: o governo Bolsonaro**. 1ª ed. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

PALOTTI, P. L. de M. et al. Mobilização da academia em instâncias colegiadas durante crise da covid-19: mapeamento das experiências nos estados brasileiros. **IPEA - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**, Brasília, v. 1, n. 47, p. 1-28, jan. 2021. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10448/1/NT\\_47\\_Diest\\_MobilizacaodaAcademiaEmInstanciasColegiadas.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10448/1/NT_47_Diest_MobilizacaodaAcademiaEmInstanciasColegiadas.pdf). Acesso em: 14 abr. 2022.

PEIJIE, Chen. **Ações concretas para implementar Iniciativa de Desenvolvimento Global**. Brasil 247. 2022. Disponível em: <https://www.brasil247.com/blog/acoes-concretas-para-implementar-iniciativa-de-desenvolvimento-global> Acesso em: 10 jun.2022.

PERON, Isadora. **Consórcio do Nordeste destaca menor número de mortes por Covid-19 na região**. Valor Econômico. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/10/17/consorcio-do-Nordeste-destaca-menor-nmero-de-mortes-por-Covid-19-na-regio.gh.html>. Acesso em: 27/04/2022.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

PIERSON, Paul. **The New Politics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

PIERSON, Paul. **Política do Path Dependence**. Tradução de Andréia Sadi. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton University Press, 2004.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. 3. ed. Brasília: PNUD, 2003.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **PNUD explica transição dos Objetivos do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pnud-explica-transicao-dos-objetivos-do-milenio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 22 mai. 2022.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **As perguntas mais frequentes sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**, 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/materiais/perguntas-e-respostas.html>. Acesso em: 15/05/2022.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: dos ODM aos ODS**, 2017. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015.html>. Acesso em: 17/05/2022.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. University of Chicago press, 2012.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012.

ROMER, P. M. The origins of endogenous growth. **Journal of Economic Perspectives**, v. 8, n. 1, p.3-22, Winter 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, J. M.; RANGEL, R. **Bolsonaro na pauta dos governadores do NE: reunião acontece nesta seg.** Diário de Pernambuco, Recife, 29 jul. 2019. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2019/07/bolsonaro-na-pauta-dos-governadores-do-ne-reuniao-acontece-nesta-segu.html>. Acesso em: 11 abr. 2022.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities**. 4th ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2014.

SEVERINO, Antônio J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, A. M. A.; MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J.C. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: Percalços no limiar do século XXI**. 2013.

SOUTO MAIOR, Armando. **Quebra-Quilos: lutas sociais no outono do Império**. Brasileira, 1978.

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Boletim conjuntural**. Recife, Sudene, 1996.

SUWA, A.; WATABE, A.; SHIMIZU, T. The United Nations Sustainable Development Goals: From Theory to Practice. **Sustainability Science**, v. 11, Issue 2, pps 279–293, 2016. Link para o artigo: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-015-0313-3>

SWANK, Duane. **Global capital, political institutions, and policy change in developed welfare states**. Cambridge University Press, 2002.

TAYLOR, D. **The pharmaceutical industry and the future of drug development**. 2015.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. **The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process**. Oxford University Press, 2012.

THORPE, R. U. **The Rise of the Military Welfare State**. Cambridge University Press, 2015.

TRIBUNA DO NORTE. **Primeira licitação do Consórcio Nordeste economiza R\$ 48 milhões em medicamentos**. 06/11/2019. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/primeira-licitaa-a-o-do-consa-rcio-nordeste-economiza-r-48-milha-es-em-medicamentos/464119>. Acesso em: 12 jun. 2022.

UNICEF, Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Estados do Nordeste firmam parceria com UNICEF** [online]. 27/05/2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/estados-do-Nordeste-firmam-parceria-com-unicef>. Acesso em: 15 jan. 2023.

VON THUNEN, J. H. **Isolated state:** an English edition of *Der Isoleerte Staaat* (1817). Oxford: Pergamon, 1966.

WEBER, Alfred. **Theory of the location of industries**. Chicago: Chicago University Press, 1907:1969.

ZERO, Marcelo. **A erosão da Pax Americana**. Brasil 247, [S.l.], 18 mar. 2023. Disponível em: <https://www.brasil247.com/blog/a-erosao-da-pax-americana>. Acesso em: 18 mar. 2023.

## APÊNDICE A – CLASSIFICAÇÃO IDEOLÓGICA DE BOBBIO (2015) SOBRE OS PARTIDOS DOS GOVERNADORES ELEITOS NO NORDESTE ENTRE 1994 E 2018

| Ano  | Estado | Governador(a)         | Partid | Bobbio          | Ano  | Estado | Governador(a)         | Partid | Bobbio          |
|------|--------|-----------------------|--------|-----------------|------|--------|-----------------------|--------|-----------------|
| 1994 | AL     | Divaldo Suruagy       | PFL    | Centro-direita  | 2010 | AL     | Teotônio Vilela Filho | PSDB   | Centro-direita  |
| 1994 | BA     | Paulo Souto           | PFL    | Centro-direita  | 2010 | BA     | Jaques Wagner         | PT     | Centro-esquerda |
| 1994 | CE     | Tasso Jereissati      | PSDB   | Centro-direita  | 2010 | CE     | Cid Gomes             | PSB    | Centro-esquerda |
| 1994 | MA     | Roseana Sarney        | PFL    | Centro-direita  | 2010 | MA     | Roseana Sarney        | PMDB   | Centro-direita  |
| 1994 | PB     | José Maranhão         | PMDB   | Centro-direita  | 2010 | PB     | Ricardo Coutinho      | PSB    | Centro-esquerda |
| 1994 | PE     | Miguel Arraes         | PSB    | Esquerda        | 2010 | PE     | Eduardo Campos        | PSB    | Centro-esquerda |
| 1994 | PI     | Mão Santa             | PFL    | Centro-direita  | 2010 | PI     | Wilson Martins        | PSB    | Centro-esquerda |
| 1994 | RN     | Garibaldi Alves       | PMDB   | Centro-direita  | 2010 | RN     | Rosalba Ciarlini      | DEM    | Centro-direita  |
| 1994 | SE     | Albano Franco         | PFL    | Centro-direita  | 2010 | SE     | Marcelo Déda          | PT     | Centro-esquerda |
| 1998 | AL     | Ronaldo Lessa         | PSB    | Centro-esquerda | 2014 | AL     | Renan Filho           | PMDB   | Centro-direita  |
| 1998 | BA     | Paulo Souto           | PFL    | Centro-direita  | 2014 | BA     | Rui Costa             | PT     | Centro-esquerda |
| 1998 | CE     | Tasso Jereissati      | PSDB   | Centro-direita  | 2014 | CE     | Camilo Santana        | PT     | Centro-esquerda |
| 1998 | MA     | Roseana Sarney        | PMDB   | Centro-direita  | 2014 | MA     | Flávio Dino           | PCdoB  | Esquerda        |
| 1998 | PB     | José Maranhão         | PMDB   | Centro-direita  | 2014 | PB     | Ricardo Coutinho      | PSB    | Centro-esquerda |
| 1998 | PE     | Miguel Arraes         | PSB    | Centro-esquerda | 2014 | PE     | Paulo Câmara          | PSB    | Centro-esquerda |
| 1998 | PI     | Mão Santa             | PFL    | Centro-direita  | 2014 | PI     | Wellington Dias       | PT     | Centro-esquerda |
| 1998 | RN     | Garibaldi Alves       | PMDB   | Centro-direita  | 2014 | RN     | Robinson Faria        | PSD    | Centro-direita  |
| 1998 | SE     | Albano Franco         | PFL    | Centro-direita  | 2014 | SE     | Jackson Barreto       | PMDB   | Centro-direita  |
| 2002 | AL     | Ronaldo Lessa         | PT     | Centro-esquerda | 2018 | AL     | Renan Filho           | MDB    | Centro-direita  |
| 2002 | BA     | Jaques Wagner         | PT     | Centro-esquerda | 2018 | BA     | Rui Costa             | PT     | Centro-esquerda |
| 2002 | CE     | Lúcio Alcântara       | PSDB   | Centro-direita  | 2018 | CE     | Camilo Santana        | PT     | Centro-esquerda |
| 2002 | MA     | Jackson Lago          | PDT    | Centro-esquerda | 2018 | MA     | Flávio Dino           | PCdoB  | Esquerda        |
| 2002 | PB     | Cássio Cunha Lima     | PSDB   | Centro-direita  | 2018 | PB     | João Azevêdo          | PSB    | Centro-esquerda |
| 2002 | PE     | Jarbas Vasconcelos    | PMDB   | Centro-direita  | 2018 | PE     | Paulo Câmara          | PSB    | Centro-esquerda |
| 2002 | PI     | Wellington Dias       | PT     | Centro-esquerda | 2018 | PI     | Wellington Dias       | PT     | Centro-esquerda |
| 2002 | RN     | Wilma de Faria        | PSB    | Centro-esquerda | 2018 | RN     | Fátima Bezerra        | PT     | Centro-esquerda |
| 2002 | SE     | João Alves Filho      | PFL    | Centro-direita  | 2018 | SE     | Belivaldo Chagas      | PSD    | Centro-direita  |
| 2006 | AL     | Teotônio Vilela Filho | PSDB   | Centro-direita  |      |        |                       |        |                 |
| 2006 | BA     | Jaques Wagner         | PT     | Centro-esquerda |      |        |                       |        |                 |
| 2006 | CE     | Cid Gomes             | PSB    | Centro-esquerda |      |        |                       |        |                 |
| 2006 | MA     | Jackson Lago          | PDT    | Centro-esquerda |      |        |                       |        |                 |
| 2006 | PB     | Cássio Cunha Lima     | PSDB   | Centro-direita  |      |        |                       |        |                 |
| 2006 | PE     | Eduardo Campos        | PSB    | Centro-esquerda |      |        |                       |        |                 |
| 2006 | PI     | Wellington Dias       | PT     | Centro-esquerda |      |        |                       |        |                 |
| 2006 | RN     | Wilma de Faria        | PSB    | Centro-esquerda |      |        |                       |        |                 |
| 2006 | SE     | Marcelo Déda          | PT     | Centro-esquerda |      |        |                       |        |                 |

## APÊNDICE B – DICIONÁRIO DAS 99 AÇÕES DO CNE LEVANTADAS, PARTE 1/2

| DICIONÁRIO DAS AÇÕES LEVANTADAS |                                                                                                                                                                                   |                                                    |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| ITEM                            | DESCRIÇÃO AÇÃO                                                                                                                                                                    | AÇÃO                                               |
| 1                               | missão a europa                                                                                                                                                                   | MISSÃO A EUROPA                                    |
| 2                               | carta de cooperação com a embaixada de França                                                                                                                                     | COOP EMBAIX FRANÇA                                 |
| 3                               | cooperação com a afid                                                                                                                                                             | COOP AFD                                           |
| 4                               | Plano de integração junto às agências agropecuárias dos estados                                                                                                                   | INTEGRAÇÃO AGÊNCIAS AGROPECUÁRIAS NE               |
| 5                               | BANCO DE BOAS PRÁTICAS - VÁRIAS ÁREAS, GESTÃO PÚBLICA, SEGURANÇA, ETC                                                                                                             | BANCO DE BOAS PRÁTICAS                             |
| 6                               | Projeto de Desenvolvimento Sustentável Rota das Emoções - Parceria AF                                                                                                             | ROTA DAS EMOÇÕES / AFD                             |
| 7                               | ALINHAMENTO SOBRE REFORMA TRIBUTÁRIA / apoio simultâneo às medidas de simplificação do confesar a à proposta de reforma solidária                                                 | REFORMA TRIBUTÁRIA - POSICIONAMENTO UNÍSSONO       |
| 8                               | PROJETO NE CONECTADO - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REALIZAÇÃO DE ESTUDOS                                                                                                          | NE CONECTADO - ESTUDO                              |
| 9                               | plataforma de investimentos / fundo de investimento de participação do CNE                                                                                                        | PLATAFORMA DE INVESTIMENTOS/ FUNDO DE INVEST.      |
| 10                              | carta de Teresina - posicionamento político contra privatizações correios, eletrônica / reforma tributária / transição do PL 9281/2017 repassa federal para a defesa agropecuária | CARTA DE TERESINA                                  |
| 11                              | camara setorial da juventude                                                                                                                                                      | CT JUVENTUDE                                       |
| 12                              | camara setorial da mulher                                                                                                                                                         | CT MULHER                                          |
| 13                              | alinhamento de estratégia política do gás na região - resolução 04/2020 / reação à venda da gásmetro / várias medidas resumidas em uma / organização do setor de gás na região    | ALINHAMENTO ESTRATÉGIA/POLÍTICA DO GÁS NA REGIÃO   |
| 14                              | modelo de gestão projetos coletivos (criado dentro da plataforma de investimentos)                                                                                                | MODELO DE GESTÃO PROJETOS COLETIVOS                |
| 15                              | convênios firmados FIDA                                                                                                                                                           | FIDA - CONVÊNIOS                                   |
| 16                              | convênios firmados BNDES                                                                                                                                                          | BNDES - CONVÊNIOS                                  |
| 17                              | convênios firmados ABDE                                                                                                                                                           | ABDE - CONVÊNIOS                                   |
| 18                              | carta ao presidente para liberação de alimentos do país - progr de aquis de aliment                                                                                               | CARTA A LIBERAÇÃO ALIMENTOS DO PAÍS                |
| 19                              | reconhecimento unanime da gravidade da situação da pandemia                                                                                                                       | RECONHECIMENTO OFICIAL DA GRAVIDADE DA PANDEMIA    |
| 20                              | instituição do comitê científico para combater à pandemia do coronavírus                                                                                                          | COMITÊ CIENTÍFICO                                  |
| 21                              | compra de 600 ventiladores pulmonares                                                                                                                                             | COMPRA 600 VENT PULMONARES                         |
| 22                              | brigada emergencial de saúde nordeste                                                                                                                                             | BRIGADA EMERGENCIAL                                |
| 23                              | SIRAF - sistema de informações regionais da agricultura familiar                                                                                                                  | SIRAF - SIST REG INF AGR FAM                       |
| 24                              | acordo de cooperação técnica com o pnud - melhoria de gestão, entre outras coisas                                                                                                 | PNUD - COOP TÉCNICA                                |
| 25                              | aprovação da lei aldir blanc / manifestação a favor da liberação dos recursos                                                                                                     | LEI ALDIR BLANC - MANIF PELA LIBERAÇÃO DE RECURSOS |
| 26                              | celso furtado patrono do cne                                                                                                                                                      | PATRONO CELSO FURTADO                              |
| 27                              | COMENDA CELSO FURTADO                                                                                                                                                             | COMENDA CELSO FURTADO                              |
| 28                              | tentativa de importação e uso da sputnik                                                                                                                                          | IMPORT SPUTNIK VACINA COVID                        |
| 29                              | estudos programa energias limpas                                                                                                                                                  | PROGRAMA ENERGIAS LIMPAS - ESTUDO                  |
| 30                              | boletins informativos do comitê CIENTÍFICO                                                                                                                                        | BOLETINS INFORMATIVOS COVID - COMITÊ CIENTÍF.      |
| 31                              | exercício direito de preferência gásmetro                                                                                                                                         | GASMETRO - EXERCÍCIO DIREITO DE PREFERÊNCIA        |
| 32                              | institui Programa de alimentos saudáveis do nordeste - PAS                                                                                                                        | PASNE                                              |
| 33                              | Nota pela Democracia                                                                                                                                                              | NOTA PELA DEMOCRACIA                               |
| 34                              | Institui o Programa Nordeste Acolhe                                                                                                                                               | NORDESTE ACOLHE                                    |
| 35                              | apoio emergencial a Bahia desastre chuvas                                                                                                                                         | APOIO EMERGENCIAL BAHIA - CHUVAS                   |
| 36                              | Institui a Câmara Temática da Agricultura Familiar                                                                                                                                | CT AGRICULTURA FAMILIAR                            |
| 37                              | Institui a Câmara Temática de Assistência Social                                                                                                                                  | CT ASSIST SOCIAL                                   |
| 38                              | Institui a Câmara Temática de Meio Ambiente                                                                                                                                       | CT MEIO AMBIENTE                                   |
| 39                              | Institui a Câmara Temática de Saúde                                                                                                                                               | CT SAÚDE                                           |
| 40                              | Institui a Câmara Temática de Gestão Pública e Inovação Tecnológica                                                                                                               | CT GESTÃO PÚBL. E INOV. TECNOLÓGICA                |
| 41                              | Institui a Câmara Temática de Arranjos Públicos e Privados                                                                                                                        | CT ARRANJOS PÚBLICOS E PRIVADOS                    |
| 42                              | Institui a Câmara Temática de Segurança Pública                                                                                                                                   | CT SEGURANÇA PÚBLICA                               |
| 43                              | Institui a Câmara Temática de Educação                                                                                                                                            | CT EDUCAÇÃO                                        |
| 44                              | Institui a Câmara Temática de Energias                                                                                                                                            | CT ENERGIAS                                        |
| 45                              | Institui a Câmara Temática de Turismo                                                                                                                                             | CT TURISMO                                         |
| 46                              | Institui o Comitê Regional de Farmacovigilância                                                                                                                                   | COMITÊ REGIONAL DE FARMACOVIGILÂNCIA               |
| 47                              | Institui a Câmara Temática de Cultura                                                                                                                                             | CT DE CULTURA                                      |
| 48                              | Institui a Câmara Temática de Ciência e fomento ao conhecimento                                                                                                                   | CT DE CIÊNCIA E FOMENTO AO CONHECIMENTO            |
| 49                              | Institui a Câmara Temática de Infraestrutura e investimento                                                                                                                       | CT DE INFRAESTRUTURA E INVESTIMENTO                |
| 50                              | Institui a Câmara Temática de Saneamento, esgotamento sanitário e abastecimento                                                                                                   | CT DE SANEAMENTO, ESGOTO SANIT E ABASTECIMENTO     |
| 51                              | FESF/SUS - Aperfeiçoamento da Plataforma eletrônica de saúde (IPES) para apoio ao programa de vacinação da covid                                                                  | IPES - APOIO VAC COVID - FESF/SUS - CONV COOP TÊC  |
| 52                              | BRB - busca de novas formas de financiamento e estruturação de garantias q possibilitem financiamentos de projetos integradores e estruturantes                                   | BRB - CONV COOP TÊC                                |

Fonte: Próprio autor, 2022.

## APÊNDICE C – DICIONÁRIO DAS 99 AÇÕES DO CNE LEVANTADAS, PARTE 2/2

| ITEM | DESCRIÇÃO AÇÃO                                                                                                                               | AÇÃO                                                   |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 53   | APIMC - apoio e incentivo a campanhas de doações privadas para garantir direito a água - tanho sede etc                                      | APIMC - CISTERNAS - ACORDO COOP TEC                    |
| 54   | Instituto Arapyaú - uso da plataforma do projeto MapBiotomas, bem como encomendar estudos etc.                                               | MAPBIOMAS - AC COOP TEC                                |
| 55   | produção e análise de indicadores sobre crianças e adolescentes, sua situação socioeconômica e de suas famílias para aparafeizar o SUAS etc. | INDICADORES SUAS                                       |
| 56   | proposta de redução de CO2                                                                                                                   | PROPOSTA REDUÇÃO DE CO2                                |
| 57   | acordo BID / monetização de ativos ambientais                                                                                                | MONET ATIVOS AMBIENTAIS - BID                          |
| 58   | FAN - fundo ambiental do NE - plataforma de investimentos                                                                                    | FANNE - FUNDO AMB                                      |
| 59   | emissão de CRAs no valor de 15M - ct agric fam + platf invest                                                                                | CRAs - CERTIF RECEB AGRONEG - 15M                      |
| 60   | Banco do Nordeste e qualificar o acesso ao pronaf                                                                                            | QUALIFICAR ACESSO AO PRONAF / BNB                      |
| 61   | nota técnica da câmara de agricultura familiar sobre a estigmas e propostas de mitigação dos seus efeitos                                    | NT CT AGRIC FAM - ESTIGMA E MITIGAÇÃO                  |
| 62   | estruturação da Rede Nordeste de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATERNE                                                               | REDE NORDESTINA DE ATER                                |
| 63   | nota técnica com a conjuntura da ATER na região                                                                                              | NT SOBRE ATER NA REGIÃO NE                             |
| 64   | nota técnica do cne sobre os cortes no bolsa família                                                                                         | NT CORTES NO BOLSA FAMÍLIA                             |
| 65   | PROGRAMA ENERGIAS LIMPAS                                                                                                                     | ENERGIAS LIMPAS                                        |
| 66   | Participação na COP16                                                                                                                        | COP16                                                  |
| 67   | Carta pela ação climática                                                                                                                    | CARTA PELA AÇÃO CLIMÁTICA                              |
| 68   | Protocolo como agir diante do aparecimento de resíduos no mar em grande quantidade                                                           | PROTOCOLO RESÍDUOS NO MAR/PRAIA                        |
| 69   | mapeamento da política ambiental do nordeste                                                                                                 | MAPEAMENTO DA POLÍTICA AMBIENTAL DO NE                 |
| 70   | FORÇA DE SEGURANÇA INTEGRADA DO NE                                                                                                           | FORÇA DE SEGURANÇA INTEGRADA                           |
| 71   | CENTRO INJETADO DE INTELIG E CONTROLE (ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO E AO CRIME ORGANIZADO                                                        | CIC (ENFRENT AO TRÁFICO E AO CO)                       |
| 72   | plano de proteção das fronteiras                                                                                                             | PLANO PROTEÇÃO DAS FRONTEIRAS                          |
| 73   | sistema regional de gestão de riscos                                                                                                         | SIST REGIONAL DE GESTÃO DE RISCOS                      |
| 74   | Programa Plantando Resiliência Climática no Sertão Nordeste - fida/green climate fund/budes                                                  | RESILIÊNCIA CLIMÁTICA NO SERTÃO                        |
| 75   | 1a feira nordestina de agricultura familiar 2022 RN                                                                                          | 1A FEIRA NORDESTINA DE AGRIC FAMILIAR                  |
| 76   | criação do Sistema Unificado de Sanidade Animal                                                                                              | SUSA - SIST UNICO DE SANID ANIMAL                      |
| 77   | FIDA - ESTUDO FINANCIADO - SELO DE QUALIDADE AGRIC FAM                                                                                       | FIDA - ESTUDO FINANCIADO - SELO DE QUALIDADE AGRIC FAM |
| 78   | FIDA - ESTUDO FINANCIADO - FISCALIZ INTEGR AGROPEC                                                                                           | FIDA - ESTUDO FINANCIADO - FISCALIZ INTEGR AGROPEC     |
| 79   | escritório de projetos de saneamento 2022                                                                                                    | ESCRITÓRIO DE PROJ SANEAMENTO                          |
| 80   | Nota Oficial - Desestatização da Eletrobras                                                                                                  | NOTA SOBRE PRIVATIZAÇÃO DA ELETROBRAS                  |
| 81   | CARTA DOS GOVERNADORES DO NORDESTE / COVID                                                                                                   | CARTA GOVS NORDESTE COVID                              |
| 82   | CARTA FUNDEB                                                                                                                                 | CARTA FUNDEB                                           |
| 83   | CARTA OLEO NAS PRAIAS                                                                                                                        | CARTA OLEO NAS PRAIAS                                  |
| 84   | CARTA REFORMAS PREV E TRIB                                                                                                                   | CARTA REFORMAS PREV E TRIB                             |
| 85   | NOTA SOBRE RELATÓRIO FINAL DA CPI DO RN                                                                                                      | NOTA SOBRE RELATÓRIO FINAL DA CPI DO RN                |
| 86   | CARTA DE BRASÍLIA - políticas semi-árido, estigmas                                                                                           | CARTA DE BRASÍLIA                                      |
| 87   | PROMOÇÃO nacional e internacional DO NE COMO DESTINO                                                                                         | PROMOÇÃO DO NE COMO DESTINO TURÍSTICO                  |
| 88   | FORTELECIMENTO DA MALHA AÉREA                                                                                                                | FORTELECIMENTO DA MALHA AÉREA                          |
| 89   | criação de espaço de reflexão e articulação política e técnica NA ÁREA DO TURISMO                                                            | ESPAÇO DE REFLEXÃO TURISMO                             |
| 90   | criação de marca para identificar o nordeste                                                                                                 | MARCA NE                                               |
| 91   | GUIA RÁPIDO - CRÉDITO PARA COOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR DO NORDESTE                                                                  | GUIA RÁPIDO - CRED COOP DA AGRIC FAM DO NE             |
| 92   | ZERAR FILAS DO BOLSA FAMÍLIA                                                                                                                 | ZERAR FILAS DO BOLSA FAMÍLIA                           |
| 93   | PREV NORDESTE                                                                                                                                | PREV NORDESTE                                          |
| 94   | Parceria com a CVM / educação financeira bolsa / Laboratório de Inovação financeira                                                          | CVM - DOC E OBJ                                        |
| 95   | Médicos pelo Nordeste - atuação básica e intensivistas                                                                                       | MÉDICOS PELO NE                                        |
| 96   | Observatório do Nordeste - PNUD e Universidades                                                                                              | OBSERVATÓRIO NE                                        |
| 97   | Programa de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos                                                                                             | GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS                   |
| 98   | Rede de Educadores do Nordeste                                                                                                               | REDE DE EDUCADORES DO NE                               |
| 99   | Rede de rádios e televisões do campo público - Giro Nordeste                                                                                 | GIRO NORDESTE                                          |

Fonte: Próprio autor, 2022.

**APÊNDICE D – CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DO CNE POR NATUREZA, CRITÉRIO OPERACIONAL E POR ODS/ONU, PARTE 1/2**

[illegible]

# APÊNDICE E – CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DO CNE POR NATUREZA, CRITÉRIO OPERACIONAL E POR ODS/ONU, PARTE 2/2

| ITEM | AÇÃO                          | NATUREZA | CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES POR NATUREZA E POR CRITÉRIO OPERACIONAL |          |                 |                        |                 | CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES POR ODS |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
|------|-------------------------------|----------|-----------------------------------------------------------------|----------|-----------------|------------------------|-----------------|---------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|
|      |                               |          | COMP. ACADÊMICO                                                 | MATÉRIAS | DESENVOLVIMENTO | INICIATIVA EDUCACIONAL | PROJETO DE AÇÃO | 1                               | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| 33   | INICIATIVA EDUCACIONAL        | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 34   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 35   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 36   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 37   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 38   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 39   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 40   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 41   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 42   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 43   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 44   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 45   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 46   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 47   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 48   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 49   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 50   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 51   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 52   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 53   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 54   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 55   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 56   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 57   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 58   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 59   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 60   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 61   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 62   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 63   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 64   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 65   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 66   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 67   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 68   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 69   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 70   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 71   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 72   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 73   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 74   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 75   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 76   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 77   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 78   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 79   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 80   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 81   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 82   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 83   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 84   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 85   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 86   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 87   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 88   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 89   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 90   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 91   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 92   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 93   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 94   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 95   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 96   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 97   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 98   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 99   | INICIATIVA EDUCACIONAL DEBATE | DEBATE   | 2                                                               | 2        | 2               | 2                      | 2               |                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |

Fonte: Próprio autor, 2022.