

A ATUALIDADE E O INEDITISMO DO CONSÓRCIO NORDESTE

Maria do Livramento Miranda Clementino¹

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.

Com foco no desenvolvimento regional do Nordeste e no momento atual de conjuntura política adversa aos interesses dessa região, seus governadores pactuaram a criação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), visando ao fortalecimento regional, à melhoria da prestação dos serviços públicos e à proteção e promoção dos direitos do povo nordestino, principalmente para o desenvolvimento com justiça e inclusão social. Como tendência, cria-se a expectativa de mudança de uma cultura política antes predatória e em que prevaleciam severas disputas por investimentos entre os estados, gerando guerra fiscal.

Discuto aqui o Consórcio Nordeste como instrumento de gestão pública. Trata-se de estudo exploratório, ensaístico, revelando a importância de ativos regionais que podem favorecer o êxito da iniciativa, como: a existência de uma identidade regional solidamente construída; uma crise econômica e política forçando saídas conjuntas; um discurso técnico ancorado em instituições de fomento ao desenvolvimento; um fundo constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e lideranças políticas nesse momento bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, como o Fórum dos Governadores. Enfim, busco averiguar se o Consórcio Nordeste, calcado na horizontalidade das relações intergovernamentais em nível estadual, encontrará a escala ótima de intervenção.

O consórcio público é uma pessoa jurídica criada por lei com a finalidade de executar a gestão associada de políticas públicas e de serviços públicos, em que os entes consorciados, que podem ser a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no todo ou em parte, destinarão pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos. Quanto à personalidade jurídica, podem ser pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado. Quando são

1. Professora titular no Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); e coordenadora do Núcleo Natal do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrópoles (INCT-OM).

de direito público, constituem associações públicas, e deve ser ratificado um protocolo de intenções para que o consórcio adquira personalidade jurídica. Vale lembrar que o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. A lei dos consórcios públicos dispõe sobre normas gerais de instituição desse arranjo institucional, prevendo que esses mecanismos deverão constituir associação pública ou pessoa jurídica de direito privado (Brasil, 2005, art. 1º, § 1º).²

Desse modo, os consórcios públicos são formados com a fisionomia jurídica de associação pública, tendo a natureza jurídica de autarquia. Conseqüentemente, a essas associações serão atribuídas todas as prerrogativas que a ordem jurídica dispensa às autarquias em geral. Já os consórcios públicos de direito privado são regidos predominantemente pelo direito privado, mas devem observar as normas de direito público quanto à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, sendo regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

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, fortificando 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.

Contudo, muitos são os desafios e problemas enfrentados. No Brasil, a maioria dos consórcios públicos é temática, lidando com um único setor ou problema, por exemplo, 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 inter-relacionadas, 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 movem-se para além do pensamento linear em direção a um entendimento das várias redes que conectam entidades previamente isoladas.

A Constituição Federal de 1988 abriu espaço para o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre vários atores sociais, que começaram a defender uma concepção municipalista na qual, em vários aspectos, os estados federados foram secundarizados. Para Abrucio (2000, p. 418), faltou uma visão compartilhada do federalismo, considerado por ele um aspecto básico de qualquer Federação. Ao ser instituído um modelo único e rígido de planejamento e gestão, foram ignoradas as inúmeras diferenças existentes entre os entes, não foram consideradas as peculiaridades de cada região e criou-se dependência excessiva da figura do governador do estado.

2. Ao se referir à personalidade, o legislador estabeleceu que a associação pública terá personalidade jurídica de direito público (Brasil, 2005, art. 6º, inciso I), ao contrário da alternativa, em que a pessoa terá personalidade jurídica de direito privado.

Restou, pois, um vazio em termos da responsabilidade do destino das regiões. Souza (1998, p. 58) afirma que

a Constituição não encarou a difícil tarefa de promover a chamada divisão institucional do trabalho entre esferas de governo, sinalizando de que se trata(va) de um Estado nacional que se subdivide em governos subnacionais (...). A ênfase exagerada na competência concorrente, que se expressa em áreas hoje muito sensíveis de políticas públicas – meio ambiente, habitação, saneamento, pobreza e marginalidade social, por exemplo –, pode ficar ao sabor das eternas disputas entre governos, gerando um adiamento ou uma grave omissão quanto à necessidade do imediato enfrentamento dessas questões.

A formação de redes municipais faz parte de um processo de profundas transformações que recentemente vêm ocorrendo na economia e na sociedade brasileiras, na medida em que os governos locais tornaram-se mais atentos aos problemas e mais capacitados para lidar com eles. Entretanto, os esforços para melhorar as políticas públicas, particularmente as que visam reduzir a desigualdade, foram muitas vezes bloqueados por ajustes estruturais que ocorreram no nível nacional.

Um excelente exemplo de cooperação intermunicipal no Brasil, em prol do desenvolvimento regional, é o Consórcio Intermunicipal Grande ABC. No início dos anos 1990, o processo de reestruturação industrial, o desemprego crescente e o intenso processo de terceirização da economia resumiram os impactos da crise econômica sobre as grandes cidades brasileiras. Um conjunto de municípios³ procurou constituir formas de organização local/regional para dar conta da nova realidade, contrastante com a existente no passado de São Paulo, que concentrava desde o início do século XX a indústria e o emprego nacional.

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC foi criado em dezembro de 1990, diferenciando-se de outros surgidos no Brasil pelos amplos objetivos, que incluem problemas decorrentes da crise econômica e da política recessiva, por ter por base ideias de identidade regional, autonomia e fortalecimento da economia local, e por ter surgido como iniciativa dos próprios municípios, diferentemente dos outros consórcios, incentivados pelos governos estaduais.

A estrutura de funcionamento do consórcio do ABC expressa um tipo de articulação feita de baixo para cima, que envolve não só as esferas políticas de governo, mas também o corpo técnico e a sociedade civil organizada. Ao lado do conselho deliberativo (Condel) – formado pelos prefeitos dos municípios integrantes – constituíram-se: um conselho fiscal, com representantes das câmaras de vereadores; um conselho consultivo, formado por entidades da sociedade civil (empresários, ambientalistas, trabalhadores etc.); e uma equipe técnica das prefeituras envolvidas.

Em contrapartida, a agenda do consórcio é resultado da interdependência dos processos urbanos, assim como das novas pautas de atuação dos governos municipais em direção ao movimento da economia e à questão ambiental. Embora tenha viabilizado algumas iniciativas importantes voltadas para economia desse território (destinação e tratamento do lixo, proteção de mananciais, gerenciamento de recursos hídricos, garantia dos níveis de emprego e renda e estratégias de desenvolvimento local/regional), a descontinuidade administrativa nas prefeituras provocou um esvaziamento da proposta entre 1993 e 1996. Mesmo assim, o

3. Composto pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul (os três pertencentes ao ABC), Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

consórcio não foi desativado e manteve as ações referentes à questão ambiental. Em 1997, foi revigorado pela criação da Câmara Regional do Grande ABC (com tarefas mais executivas) e, posteriormente, pela Agência de Desenvolvimento do Grande ABC, motivando para isso a entrada do governo estadual na condição de parceiro.

Muitos outros são os exemplos de consórcios intermunicipais no Brasil. Entre eles, destaco a experiência do Consórcio Mulheres das Gerais, uma entidade pública de cunho metropolitano que tem como objetivo melhorar os índices de equidade de gênero na região metropolitana de Belo Horizonte. Nos dez anos do consórcio (que foi criado em 2008), os desafios e as oportunidades da colaboração intermunicipal levaram ao enfrentamento de questões de gênero e à implementação de políticas regionais de abrigo, bem como políticas preventivas e proativas na busca da redução das desigualdades sociais. O exemplo de sua trajetória de formação e da execução do seu programa regional permite iluminar a construção de mecanismos de colaboração para tema tão peculiar, que tem como foco a inclusão social de grupos vulneráveis e/ou invisíveis no contexto urbano. Seu grande desafio vem sendo confrontar as estruturas sociais e institucionais enraizadas que impedem a elaboração de políticas regionais mais equitativas.

Os dois exemplos mostram que a transescalaridade da ação interinstitucional e das estratégias de mobilização social é central para superar os caminhos de dependência institucional e as concepções reducionistas da governança regional.

Ressalto, agora, o ineditismo do Consórcio Nordeste, uma vez que é o primeiro do Brasil entre estados federados, não incluindo entes municipais e federal. Trata-se de alternativa de negociação e decisão coletiva compartilhada sobre o futuro comum desses entes federativos. Nesse sentido, o ordenamento e o planejamento territorial representam contribuição fundamental para a capacitação e o desenvolvimento sociopolíticos da sociedade, desde que sejam resultantes de um processo de dimensões, ao mesmo tempo, técnica e política.

O alinhamento político entre os nove estados e seus governadores⁴ coloca em bloco o papel, o entendimento e a crítica do Nordeste frente ao contexto nacional, notadamente no que diz respeito a propostas em debate no país e que resultam em mudanças importantes em políticas públicas. O recente anúncio da reforma tributária e da reforma política, por exemplo, tende a fortalecer a iniciativa do Consórcio Nordeste como pacto político territorial.

Na visão dos governadores, conforme defendeu Rui Costa, primeiro presidente do Consórcio Nordeste, sobre “a inovadora ferramenta que proporcionará uma gestão de redução de custos”:

o consórcio se iniciará como uma grande ferramenta de gestão, de compartilhamento de projetos, de ideias, de apoios mútuos (...), de redução de custos para cada Estado, uma vez que, a partir do consórcio formalizado, nós poderemos fazer licitações e mudaremos o patamar de escala da licitação (Rio Grande do Norte, 2019).

Com efeito, o consorciamento permite o compartilhamento de recursos físicos e informação entre governos diferentes, assim como entre os três níveis de governo. Há incentivos para que o consórcio crie suas próprias estruturas e solidifique políticas que assegurem sua sustentabilidade

4. Todos os atuais governadores do Nordeste fazem oposição ao governo federal, compondo um bloco político de “esquerda”, sendo sete filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT), um ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e outro ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

no longo prazo e que minimizem ineficiências burocráticas.⁵ A associação mediante consórcio dinamiza comunicação e ação; ele não cria outro nível de governo e, portanto, permite maior eficiência para a resolução de problemas. A articulação clara e forte de governos auxilia e encoraja que maior responsabilidade seja colocada nas mãos de líderes, no caso, regionais.

A crítica do Nordeste frente ao contexto nacional não implica isolamento em relação às estruturas do governo federal. Os objetivos do Consórcio Nordeste encontram-se voltados para a noção de desenvolvimento regional sustentável, convergente para os propósitos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) apresentado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em maio de 2019. Como estratégia política, o PRDNE foi apresentado a todos os governadores da área de atuação da Sudene. Além de conhecerem as ações propostas, também tiveram oportunidade de contribuir com o encaminhamento de programas e projetos prioritários, de amplitude regional, para a composição de uma agenda a ser discutida e aprovada nos encontros do Condel. Portanto, nesse momento crucial de início de governo, a Sudene buscou a participação e adesão dos governadores para a formulação e aprovação do PRDNE, legitimando-o para os desdobramentos futuros (Brasil, 2019).

Tudo leva a crer, no entanto, na ausência de sintonia entre o órgão regional (Sudene) e os interesses políticos e “ideológicos” do presidente da República, haja vista a ameaça de restrições do financiamento federal às políticas públicas em estados do Nordeste.⁶ Ora, a queda nos investimentos não é de hoje: a crise fiscal e financeira do Estado nos anos 1980, intimamente associada à crise da dívida externa, retirou a capacidade e o esforço antes voltado aos programas regionais; seguiram-se, então, as práticas neoliberais iniciadas nos anos 1990, que fizeram cair fortemente os investimentos públicos nas regiões. Esse declínio está associado a uma estratégia mais geral de redução da presença do Estado na economia, com privatizações e corte de gastos.

Novas abordagens sobre desenvolvimento regional, com as mais variadas filiações políticas e ideológicas, passaram a influir nas práticas do planejamento regional no Brasil desde então. Mudanças ocorreram, acompanhadas de energias para se iniciar o enfrentamento das nossas seculares e potentes forças predatórias. Houve, neste início do século XXI, uma conjuntura socioeconômica que, ao focar na distribuição da renda, ofereceu resposta diferente no mercado de trabalho quanto ao comportamento da população desocupada, à fragilidade ocupacional e à obtenção de rendimento, com forte repercussão na redução das desigualdades regionais no Nordeste.

Mesmo assim, a política regional não ganhou notoriedade na agenda pública. Segundo Araújo (2014), o tema não recebeu consideração suficiente nos debates acadêmicos e políticos. A dinamização das economias locais de regiões periféricas (áreas rurais, semiárido) elevou a renda das famílias e permitiu a expansão do emprego (sobretudo de baixa qualificação). Houve efetivamente redução da desigualdade intrarregional, principalmente para os indicadores de mercado de trabalho, renda e demografia. Contudo, o ensaio social desenvolvimentista apresentou limites, e não se traduziu em uma transformação estrutural da condição desigual entre os estados, as microrregiões e os municípios, principalmente entre os pequenos municípios, ou seja, as áreas rurais dos municípios pequenos. Melhor, o momento de crescimento, da integração regional, foi efêmero e insuficiente para permitir a superação

5. A formalização do consórcio exige autorização legislativa. Todos os nove estados nordestinos já obtiveram a autorização das respectivas assembleias.

6. Ele atacou os governadores do Nordeste, a quem se referiu como “paraibas”, e, orientando o seu ministro da Casa Civil, afirmou: “não tem que ter nada para esse cara”, referindo-se ao governador Flávio Dino, do Maranhão (MAIA, 2019).

estrutural de relevantes diferenças em termos de estrutura produtiva, mercado de trabalho e desigualdades regionais e sociais. Apesar de resultados importantes no que diz respeito aos rebatimentos regionais das opções realizadas, eles confirmam políticas regionais “implícitas”. Ainda segundo Araújo (2014), foram políticas de corte setorial (e não políticas regionais) que prevaleceram, impactando favoravelmente as desigualdades entre regiões.

Atualmente, o que está em jogo é uma ameaça (ou desmonte) do ensaio social-desenvolvimentista e sua “tradução” no espaço regional. Recentemente, iniciou-se uma inflexão ultraliberal no país e alterou-se de maneira radical a correlação de forças que vinha se constituindo no interior do bloco de poder, na direção de um controle mais efetivo por parte das forças conservadoras, deixando mais distante a esperança de redução dos desequilíbrios regionais no Brasil.

A iniciativa dos governadores nordestinos numa associação em consórcio revela, portanto, as dificuldades em estabelecer um projeto para a região. Acredito que a aposta no êxito do Consórcio Nordeste está ancorada: *i)* na existência de uma identidade regional solidamente construída; *ii)* em uma crise econômica e política no país, forçando saídas conjuntas de gestão governamental pelas lideranças políticas regionais, hoje potencializadas por interesses de bloco político-partidário em oposição ao governo central; *iii)* em um discurso técnico presente em instituições de fomento ao desenvolvimento como a Sudene e o Banco do Nordeste; *iv)* em um fundo constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e *v)* em lideranças políticas, nesse momento, bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, como o Fórum dos Governadores e, agora, o Consórcio Nordeste.

A governança aparece nessa modalidade inovadora de gestão de atividades variadas que se desmembram territorialmente pois mobiliza cidades, empresas, prefeituras, sindicatos e associações, tendo rebatimentos intensos sobre o ativismo político, o mercado de trabalho, a renda *per capita* e os indicadores sociais e ambientais. Desse modo, a governança, entendida como processo institucional e organizacional de construção de uma estratégia, que compatibiliza os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos, deve atender à premissa de resolução de problemas. Os compromissos resultantes desse processo articulam interesses entre os atores econômicos e os atores institucionais, sociais e políticos mediante um jogo de regras definidas que possibilitam sua arbitragem. Também permitem a mediação de interesses entre diferentes escalas, como a local, a nacional e a global, por meio das ações realizadas por atores ancorados no território.

Para auxiliar na compreensão e estruturação dos dez temas rascunhados como prioritários e já anunciados na reunião de governadores em São Luis do Maranhão – economia de recursos, cooperação, vender mais, articulação política, atração de investimentos, intercâmbios administrativos, projetos conjuntos, troca de tecnologia e conhecimento, criação de fundos, e parques e polos tecnológicos (Rio Grande do Norte, 2019) –, farei uma aproximação do conceito de desenvolvimento sustentável à noção de especialização inteligente. No campo da governança, a especialização inteligente atua no nível político, de aconselhamento e operacionalização de uma escala territorial de intervenção ótima que procura maximizar as boas escolhas e otimizar as intervenções de diferentes iniciativas (Marques *et al.*, 2018).⁷

7. No Brasil, a perspectiva de uma considerável melhoria nas relações de governança surgiu quando esse termo começou a ganhar força na construção das políticas públicas dentro de um duplo debate: por um lado, associado ao jargão administrativo das boas formas de governar, com eficiência e transparência; por outro, ligado à ideia de partilhar e dividir poderes na gestão pública, reunindo atores públicos, privados e sociais. Ele também pode significar um processo de ação intermediária de partilha de interesses entre o público e o privado, entre o nacional e o regional/local, designando diversas formas de regulação e controle, a partir da implementação de mecanismos solucionadores de problemas.

A especialização inteligente, conhecida como Estratégias de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente (RIS3), foi considerada “a experiência de política industrial mais abrangente a ser implementada na Europa atual” (Rivas, 2016, p. 1). Sua metodologia traz como princípio dois valores-chave às estratégias de desenvolvimento regional, nomeadamente: o valor de estabelecer prioridades, ou seja, de fazer escolhas inteligentes; e como o estabelecimento de prioridades deve ser feito e atualizado por meio de um processo de colaboração que envolve o máximo de partes interessadas da chamada tripla hélice, em particular centros de pesquisa, empresas líderes e empresários, num processo que vem sendo chamado descoberta empresarial.

A estratégia Europa 2020 estabelece, assim, três prioridades que se reforçam mutuamente: *i)* crescimento inteligente, com economia baseada no conhecimento e na inovação; *ii)* crescimento sustentável, com economia mais eficiente em termos de utilização de recursos, mais ecológica e mais competitiva; e *iii)* crescimento inclusivo, que fomente uma economia com níveis mais elevados de emprego, que assegure a coesão territorial e social.

Esses conceitos e estágios-chave podem orientar o detalhamento dos domínios anunciados pelos governadores do Nordeste na construção da engenharia institucional e no planejamento de ações consorciadas. Lembrando que, além das iniciativas voltadas para a inserção do Nordeste no cenário nacional e global (inovação, infraestrutura em ciência e tecnologia, novas economias – como a energia solar – e reposicionamento da base produtiva tradicional), suas especificidades requerem, também, superar heranças do atraso regional (a economia do semiárido, por exemplo), superar os entraves da agricultura familiar, melhorar o nível de qualificação da mão de obra, elevar o emprego para os jovens, reduzir os nem-nem (jovens que não trabalham nem estudam), reduzir a violência, a miséria e a fome, os núcleos de desertificação etc., de modo que o passivo social do Brasil para com o Nordeste, herança do passado, seja mitigado ou reduzido cada vez mais.

Trata-se de ações habilitadoras, necessárias para a inserção regional no novo ambiente que emerge no século XXI e para o enfrentamento das suas fragilidades, ancoradas num passivo econômico e social ainda existente. Reposicionar o desenvolvimento do Nordeste pela via da inovação requer que a geração e a utilização da ciência e da tecnologia evoluam, progressivamente, em sinergia com a compreensão de problemas e soluções para lidar com os significativos desafios econômicos, sociais e ambientais legados ou portadores de futuro.

Inspirado nessa ideia de ações habilitadoras, o sentido seria que o Consórcio Nordeste revitalizasse a agenda pública para o desenvolvimento econômico e a geração de empregos com uma abordagem ampla, abrangente, inclusiva, com o objetivo de testar de que forma esse conceito de especialização inteligente pode impulsionar e melhorar o trabalho que os governos e as partes interessadas no desenvolvimento da região estão fazendo (ou podem fazer) em quatro áreas fundamentais para inserção do Nordeste na economia: criação de *clusters*, empreendedorismo, ampliação de empregos e captação de investimentos. Ou seja, o intuito é construir uma ponte ou combinação, associação, entre as RIS3 e as políticas regionais existentes no Nordeste, por meio do estabelecimento de uma governança multinível.

Observo que os objetivos do Consórcio Nordeste são amplos. Além do objetivo geral do desenvolvimento sustentável, ele aborda problemas de gestão num momento de conjuntura política adversa e de difícil relacionamento com o governo federal. Embora sua estrutura e seu funcionamento se encontrem em fase inicial de organização e institucionalização, contará com instituições sólidas, de fomento ao desenvolvimento, como a Sudene e o

Banco do Nordeste; um fundo constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e lideranças políticas, nesse momento bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública.

Identifico como aspectos favoráveis à iniciativa: um alto grau de associativismo horizontal; uma identidade regional construída desde os anos 1950, com a criação da Sudene; uma crise econômica provocando saídas conjuntas; um discurso técnico; e o papel das lideranças políticas, bem articuladas. No entanto, outros aspectos de natureza da cultura política intrarregional – como disputas político-partidárias, disputas sindicais, briga por investimentos dentro da região gerando guerra fiscal entre estados e municípios – podem, ainda, favorecer o velho municipalismo autárquico.

Considerando que o Consórcio Nordeste está dando seus primeiros passos, muitas questões permanecem ainda sem resposta. Entre elas: como o consórcio inibe ou fortalece a governança regional? Como visto, os desafios e problemas desse tipo de arranjo institucional são grandes. A experiência brasileira com consórcios públicos de governança como solução de problemas de interesse comum, num país de estrutura federativa peculiar como o Brasil, não tem sido fácil. Espero que o Consórcio Nordeste, calcado na horizontalidade das relações intergovernamentais em nível estadual, encontre a escala ótima de intervenção por meio de um processo de liderança colaborativa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os laços federativos brasileiros**: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

ARAÚJO, T. B. de. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. *In*: GUIMARÃES, P. F. *et al.* (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>.

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

MAIA, Gustavo. “Daqueles governadores de ‘paraíba’ o pior é o do Maranhão”, diz Bolsonaro. **O Globo**, 20 jul. 2019. Disponível em: <<http://bit.do/fkpQY>>.

MARQUES, T. S. *et al.* **Estruturação das cadeias de valor e estruturação dos domínios de especialização na aposta da área metropolitana do Porto**. Porto: UP; Cegot, 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. **Encontro de governadores do Nordeste em São Luiz**. Natal: [s.n.], mar. 2019. (Nota à imprensa).

RIVAS, M. **A dimensão urbana da especialização inteligente**: construção de uma ponte bidirecional. Ostrava: University of Ostrava Press, 2016.

SOUZA, C. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO. **Anais...** São Paulo: FEA-USP, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Cedec; Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ARAÚJO, J. B. de. **Mercado de trabalho e desigualdade**: o Nordeste brasileiro nos anos 2000. 2017. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

_____. Lentes e perspectivas do Nordeste. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

ARAÚJO, M. M. Fundamentação jurídico-legal e financiamento da cooperação interinstitucional. *In*: CASTRO, E. de; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 141-154.

BARTON, J. Mecanismos de governança metropolitana para colaboração institucional e participação da sociedade civil. *In*: PROJETO NOVOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA GOVERNANÇA METROPOLITANA, 2007, Vancouver, Canadá. **Oficinas...** Vancouver: UBC; UFABC, 2007.

BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CARLEIAL, L. M. da F.; CRUZ, B. de O. A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta de longo prazo. *In*: CARLEIAL, L. M. da F.; CRUZ, B. de O.; CASTRO, E. R. de (Org.). **O desenvolvimento regional brasileiro**: questões em debate. São Paulo: Hucitec, 2017. p. 133-163.

CARLEIAL, L. M. da F.; CRUZ, B. de O.; CASTRO, E. R. de (Org.). **O desenvolvimento regional brasileiro**: questões em debate. São Paulo: Hucitec, 2017.

CASTRO, E. de; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas canadenses. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 11-20.

CASTRO, E. de; WOJCIECHOWSKI, M. J.; BOOTHROYD, P. Programa de capacitação institucional: a experiência do projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana. *In*: CASTRO, E. de; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: aprendizagem e capacitação institucional. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 51-68.

CLEMENTINO, M. do L. Inovação no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial. *In*: LIMA, A. J. de (Org.). **Cidades brasileiras**: atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

EDELSON, N. O acordo de Vancouver: respostas nos vários níveis de governo para o desafio da exclusão social na cidade de Vancouver. *In*: CASTRO, E. de; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas canadenses. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 147-180.

FAVARETO, A. *et al.* **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente**: Brasil (2000-2010). São Paulo: Rimisp, 2014.

LOPES, M. E. Experiência da lei dos consórcios públicos no município de Belo Horizonte: o consórcio regional de promoção da cidadania. *In*: CASTRO, E. de; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 335-350.

MELO, M.; REZENDE, F. Decentralization and governance in Brazil. *In*: OXHORN, P.; TULCHIN, J. S.; SELEE, A. (Ed.). **Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America**. Washington: Woodrow Wilson, 2004. p. 37.

MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N. de; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2017.

PINTO, H. **RIS3-PE: para uma visão da Estratégia de Especialização Inteligente em territórios inovadores selecionados do estado de Pernambuco – relatório final**. Coimbra: CES, 2017.

PUJADAS, R.; FONT, J. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid: Editorial Síntesis, 1998.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 10.557, de 17 de julho de 2019. Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre os estados do Rio Grande do Norte, Bahia, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Paraíba, Piauí, Alagoas e Sergipe para a constituição de consórcio interestadual com objetivo de promover o desenvolvimento sustentável na região Nordeste. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, 17 jul. 2019. Disponível em: <http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20190718&id_doc=652415>.

SOUZA, C. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. *In*: CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (Coord.). **Como anda Salvador**. Salvador: EDUFBA, 2006.

SPINK, P. The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: CLAD, 2005.