

007

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



A ATUALIDADE E O INEDITISMO DO CONSÓRCIO NORDESTE

Maria do Livramento Miranda Clementino (UFRN)

RESUMO

O artigo discute o Consórcio Nordeste como instrumento de gestão pública, ressaltando seu ineditismo uma vez que é o primeiro do Brasil entre estados federados não incluindo entes municipal e federal. Trata-se de estudo exploratório, ainda 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 nacional forçando saídas conjuntas; um discurso técnico ancorado em instituições 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 neste momento bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, como o Fórum dos Governadores. Como tendência, a expectativa da mudança de uma cultura política antes predatória de um federalismo autárquico.

Palavras Chave: Arranjos Institucionais; Consórcios Públicos; Consórcio Nordeste

ABSTRACT

The following article discuss the Nordeste Consortium as a public management instrument, highlighting its uniqueness given it is the first one in Brazil between federate states not to include municipal nor federal entities. This is an exploratory study, yet essay-like characted, revealing the importance of regional assets which may favor the initiative success, such as the existence of a solidly constructed regional identity; a economical and political national crisis forcing joint outings; a technical discourse based on institutions for promoting development being SUDENE and Banco do Nordeste; a Constitutional Fund specifically aimed to promote development; and political leadership, as of this moment well articulated within the institutional frameworks of public management, such as the Governors Forum. As a tendency lays the expectation for change of a political culture before predatory, generated from an autarchical federalism.

Key words: Institutional frameworks; Public Consortium; The Nordeste Consortim

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, constitui uma das primeiras iniciativas do Estado brasileiro que coloca na agenda pública a possibilidade de efetivação de “pactos territoriais” que facilitem as relações intergovernamentais. Decerto, os arranjos institucionais cooperativos baseados na Lei dos Consórcios Públicos, vem contribuindo nos últimos anos, para dar maior legalidade e viabilidade aos governos, notadamente municipais, em políticas de cunho setorial como resíduos sólidos, saneamento e gestão da água (bacias hidrográficas). Sem falar na experiência pioneira do Consórcio da Região do Grande ABC na década de 1990, voltado para a promoção econômica.

Com foco no desenvolvimento regional do Nordeste e no momento atual de conjuntura política adversa aos interesses dessa região, os governadores pactuaram a criação do “**Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste)**”. Visando o fortalecimento regional, a melhoria da prestação dos serviços públicos e a proteção e promoção dos direitos do povo nordestino, principalmente, para o desenvolvimento com justiça e inclusão social (Carta dos Governadores de 14 de março de 2019).

O artigo discute o Consórcio Nordeste como instrumento de gestão pública, ressaltando seu ineditismo uma vez que é o primeiro do Brasil entre estados federados não incluindo entes municipal e federal. 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 como a Sudene e o Banco do Nordeste; um Fundo Constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e, lideranças políticas neste momento bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, como o Fórum dos Governadores.

Disputas político-partidárias sempre apontadas como dificuldade na formação e implementação dos Consórcios Públicos no Brasil parecem não serem impeditivas, considerando o alinhamento político entre os nove estados e seus governadores. Ao contrário, coloca em bloco o papel, o entendimento e a crítica do Nordeste frente ao contexto nacional no que diz respeito as propostas em debate no país como a Reforma da Previdência, o Estatuto do Desarmamento e as desvinculações de receitas para fazer face as despesas obrigatórias com saúde e educação e fundos constitucionais que resultam em importantes políticas públicas. Como tendência, a expectativa da mudança de uma cultura política antes predatória e onde prevalecia severas disputas por investimentos entre os estados gerando guerra fiscal na visão retrógrada de um federalismo autárquico “que precisa ser realmente discutido” (Carta dos Governadores, 2019).

O trabalho foi sistematizado considerando as características básicas, os desafios e problemas desse arranjo institucional; como tal, a experiência brasileira de governança à solução de problemas de interesse comum, num país de estrutura federativa peculiar como o Brasil. Enfim, averiguar se o Consórcio Nordeste calcado na horizontalidade das relações intergovernamentais á nível estadual encontrará a escala ótima de intervenção através de um processo de liderança colaborativa¹.

CONSÓRCIO PÚBLICO: CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS

A promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, constitui uma das primeiras iniciativas do Estado brasileiro que coloca na agenda pública a possibilidade de efetivação de “pactos territoriais”.

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, onde 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 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 nº 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios, dispõe sobre normas gerais de instituição desse arranjo institucional, previu que estes mecanismos deverão constituir associação pública ou pessoa jurídica de direito privado (art. 1º, § 1º).²

Desse modo, os consórcios públicos são formados com a fisionomia jurídica de associação pública tendo a natureza jurídica de autarquia. Consequentemente, à 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, e há que ser regido pela CLT.

¹ O Sr. Jair Bolsonaro, atual Presidente do Brasil, em entrevista à correspondentes de jornais internacionais, se referiu aos governadores do Nordeste, como “paraibas”. (Folha de São Paulo de 21 de julho de 2019).

² Ao referir-se à personalidade, o legislador estabeleceu que a associação pública terá personalidade jurídica de direito público (art. 6º, I), ao contrário da outra alternativa, em que a pessoa terá personalidade jurídica de direito privado (Lei Federal 11 107/2005).

O consórcio oferece um meio de minimizar burocracias e barreiras entre os governos e permite que os mesmos 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. Possibilita a existência de Fóruns onde o governo dialoga 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 das mesmas 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 possibilitam que os governos mantenham-se autônomos, fortalecendo assim sua capacidade de ação. Por fim, oferece o instrumento e o meio para que governos se juntem, observem um ou vários problemas por inteiro e através de soluções compartilhadas obtenham bons resultados.

De certo, os arranjos institucionais cooperativos baseados na Lei dos Consórcios Públicos, vem contribuindo para dar maior legalidade e viabilidade à gestão pública no Brasil, particularmente às municipalidades, permitindo que governos examinem as conexões entre diferentes problemas e serviços e que possam lidar com estes problemas de maneira mais eficiente. Por ser voluntário, torna-se um chamariz dada a possibilidade de ações públicas fora do poder hegemônico, oferecendo assim um método para que governos possam trabalhar juntos.

Muitos são os desafios e problemas enfrentados pelos Consórcios Públicos. No Brasil, a maioria dos Consórcios Públicos são temáticos, lidando com um único setor ou problema, como por exemplo saúde, educação, assistência social, meio ambiente, bacias hidrográficas e 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 efetividade de suas propostas. Pois, 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 prevalecendo o entendimento de que problemas sociais complexos não podem ser enfrentados efetivamente por governos centralizados. Na agenda dos consórcios públicos existentes no Brasil, praticamente todos de iniciativa municipal os temas são: destinação e tratamento do lixo, proteção de mananciais, gerenciamento de recursos hídricos, garantia dos níveis de emprego e renda, Saúde pública e estratégias de desenvolvimento local/regional

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

As motivações políticas para a lei de consórcios no Brasil são muito antigas. Com a centralização de poder durante a era Vargas (1937-45) e durante a ditadura militar (1964-1985), os estados começaram a responder com uma demanda por mais autonomia. Observando o fluxo contínuo entre federalismo e descentralização no Brasil, com o poder sempre concentrado nas mãos do governo federal e a nível local pelos estados, o nível local/municipal ameaçou enfraquecer a Federação com oligarquia ou regionalismo. Em vários períodos nestes ciclos as municipalidades receberam maior autonomia na esperança que pudessem atender a demanda local, enquanto mantiveram-se conectadas com um governo federal forte.

Os anos de 1980 foram marcados por mudanças no padrão de intervenção do Estado desenvolvimentista. A Constituição Federal de 1988 abre espaço para o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre vários atores sociais. Os mesmos, começaram a defender uma concepção municipalista na qual em vários aspectos os estados federados foram secundarizados. ABRUCIO (2000, p. 418) considera que faltou uma visão compartilhada do federalismo, considerado por ele, aspecto básico de qualquer Federação atualmente. Não satisfeita, a União, invadiu a esfera de competência dos estados federados instituindo um modelo único de planejamento e gestão. Ao fazer isso, ignorou as inúmeras diferenças existentes entre os mesmos e não assumiu a gestão única que instaurara, deixando-a aos estados. O modelo único de planejamento e gestão muito rígidos, não considerava as peculiaridades de cada região e era excessivamente dependente da figura do governador do estado. Restou pois, um vazio em termos da responsabilidade do destino dessas 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(vá) 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 a necessidade do imediato enfrentamento dessas questões”.

A formação de redes municipais faz parte desse processo de profundas transformações que recentemente vem ocorrendo na economia e na sociedade brasileira na medida que os governos locais tornaram-se mais atentos aos problemas e até mais capacitados para lidar com eles. Esforços durante este período para melhorar as políticas públicas, particularmente, as políticas sociais, (que visaram reduzir a desigualdade) foram muitas vezes bloqueados por ajustes estruturais que ocorriam no nível nacional. Num país com tanta desigualdade social as municipalidades também contavam com recursos muito diversos, e não eram suficientes para resolver problemas tão estruturais como a desigualdade de renda.

Um excelente exemplo de cooperação intermunicipal no Brasil, em prol do desenvolvimento regional é o Consórcio do Grande ABC Paulista. No início dos anos 90, o processo de reestruturação industrial, o desemprego crescente e o intenso processo de terceirização da economia resumem os impactos da crise da economia sobre as grandes cidades brasileiras. A partir dessa crise o Grande ABC³ 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 do Grande ABC foi criado em dezembro de 1990, com a participação dos governos da região, muito embora tenha sofrido descontinuidade em função dos resultados das eleições de 1992, desfavoráveis às forças democráticas progressistas.

O Consórcio do Grande ABC se diferencia de outros surgidos no Brasil pelos seguintes aspectos: a) seus objetivos são mais amplos uma vez que além da gestão ambiental trabalha com outros problemas comuns aos municípios parceiros, como por exemplo, aqueles decorrentes da crise econômica e da política recessiva, tendo por base: a) as ideias de identidade regional, autonomia e fortalecimento da economia local; b) por haver surgido como iniciativa dos próprios municípios, o que o diferencia de 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, como o corpo técnico e a sociedade civil organizada. Ao lado do Conselho Deliberativo – formado pelos prefeitos dos municípios integrantes – constituiu-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.

Por outro lado, 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 Consórcio Intermunicipal não foi desativado e realizou ações referentes à questão ambiental.

Há fatores que foram favoráveis ao surgimento do consórcio pela economia no ABC (alto grau de associativismo horizontal, identidade regional construída desde os anos 30, crise econômica provocando saídas conjuntas, o discurso técnico e papel das lideranças políticas), igualmente existem os que atrapalham tal iniciativa. Disputas político partidárias e em menor medida sindicais, briga por investimentos dentro da região gerando guerra fiscal entre municípios e, principalmente, as condições favorecedoras do municipalismo autárquico podem se tornar obstáculos à continuidade de uma ação integrada no Grande ABC.

Em 1997, com os novos prefeitos, entre eles, Celso Daniel sendo eleito prefeito de Santo André (líder regional e grande idealizador e articulador do Consórcio em 1990) o Consórcio foi retomado. Desta feita, revigorado pela criação da Câmara Regional do ABC (com tarefas mais executivas) e, posteriormente, pela Agência de Desenvolvimento, concorrendo para isso a entrada do governo estadual na condição de parceiro⁴.

Muitos outros, são os exemplos de consórcios municipais no Brasil. Entre eles, ainda, 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 (foi criado em 2008), os desafios e as oportunidades da colaboração intermunicipal enfrentaram questões de gênero e implementaram 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 principal 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 transcalaridade da ação interinstitucional e das estratégias de mobilização social são centrais para superar os caminhos de dependência institucional e as concepções reducionistas da governança regional que se detém nas narrativas da eficiência e eficácia da ‘boa gestão’ pública.

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

⁴ Para o prefeito Celso Daniel (brutalmente morto em 2002), havia dois fatores decisivos para o retorno e fortalecimento do consórcio intermunicipal do ABC: o capital social acumulado na região e a variável institucional ligada ao tipo de federalismo existente no Brasil. Ele acreditava que era preciso entender a forma de articulação e hierarquia que há entre os dois fatores

O CONSÓRCIO NORDESTE

Com foco no desenvolvimento regional do Nordeste e no momento atual de conjuntura política no país, adversa aos interesses dessa região, os governadores pactuaram a criação do “**Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste)**” visando o fortalecimento regional, a melhoria da prestação dos serviços públicos e a proteção e promoção dos direitos do povo nordestino, principalmente, para o desenvolvimento com justiça e inclusão social (Carta dos Governadores de 14 de março de 2019). Ressalte-se, seu ineditismo uma vez que é o primeiro do Brasil entre estados federados não incluindo entes municipal e federal.

Trata-se de alternativa política (e também técnica) de negociação e decisão coletiva, compartilhada sobre o futuro comum desses entes federativos à nível de estado. Nesse sentido, o ordenamento e o planejamento territorial representam contribuição fundamental para a capacitação e o desenvolvimento sociopolíticos da sociedade desde que seja resultante de um processo de dimensões ao mesmo tempo técnica e política.

O novo contexto internacional e as políticas neoliberais (revolução tecnológica, financeirização da economia, precarização do trabalho, enfraquecimento dos Estados nacionais, valorização do poder local, guerra fiscal, competitividade entre cidades, fortalecimento do papel do mercado, recuo dos investimentos públicos, desregulamentação dos serviços públicos) associado a herança e tradição das desigualdades, ilegalidade fundiária e imobiliária, mercados legais restritos, clientelismo, privatização das valorizações decorrentes do investimento público, estruturas administrativas paroquiais, falta de informações sobre o espaço edificado e não-edificado, modernização e direitos para poucos); tudo isto, resulta em ausência de um desenvolvimento regional com sustentabilidade e crescente urbanização da pobreza na região (desemprego, favelas, imobilidade urbana, epidemias, violência). Nas áreas mais vulneráveis, notadamente àquelas afetadas pelas secas periódicas, há concentração de desemprego, baixa renda, baixa escolaridade, dificuldades de acesso à terra, a água, e altos índices de violência e fome.

Disputas político-partidárias sempre apontadas como dificuldade na formação e implementação dos Consórcios Públicos no Brasil parecem não serem impeditivas, considerando o alinhamento político entre os nove estados e seus governadores⁵. Ao contrário, coloca em bloco o papel do entendimento e a crítica do Nordeste frente ao contexto nacional no que diz respeito as propostas em debate no país como a Reforma da Previdência, o Estatuto do Desarmamento e as desvinculações de receitas para fazer face as despesas obrigatórias com saúde e educação e fundos constitucionais que resultam em importantes políticas públicas. O recente anúncio da reforma tributária e da reforma política tende a fortalecer a iniciativa do Consórcio Nordeste como pacto político territorial. Como tendência, à expectativa da mudança de uma cultura política antes predatória e onde prevalecia severas disputas por investimentos entre os estados gerando guerra fiscal na visão retrógrada de um federalismo autárquico “que precisa ser realmente discutido” (Carta dos Governadores, 2019).

Na visão dos governadores “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”, defendeu Rui Costa, primeiro presidente do Consórcio Nordeste, sobre “a inovadora ferramenta que proporcionará uma gestão de redução de custos”. (Carta dos Governadores, 2019).

O consorciamento permite o compartilhamento de recursos físicos e informação entre governos diferentes, assim como entre os três níveis de governo, criando uma rede que simultaneamente equilibra poderes entre a federação, o estado e governos locais. Consórcios são voluntários e portanto, frequentemente existem fora de quaisquer estruturas legais⁶. Isso incentiva o consórcio a criar suas próprias estruturas que solidificam políticas que assegurem sua sustentabilidade no longo prazo e minimizem ineficiências burocráticas. Enquanto burocracia é um obstáculo comum à redução da pobreza⁷, 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, enquanto insuficiente documentação tem muitas vezes criado problemas no movimento em direção a descentralização. A formalização do Consórcio exige autorização legislativa e todos os estados já obtiveram a autorização das respectivas assembleias.). A formalização do Consórcio Nordeste aconteceu em 29 de julho de 2019, em Salvador,) momento em que foram anunciadas as primeiras propostas de atuação conjunta:

⁵ Todos os atuais governadores do Nordeste fazem oposição ao governo federal. Compõem “um bloco político de “esquerda”, sendo sete filiados ao partido dos Trabalhadores (PT), um do partido Comunista do Brasil (PC do B) e um outro do Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

⁶ Spink, 2005

⁷ Melo and Rezende, 2004

- a. Execução de um programa para aumentar a oferta de médicos na atenção básica de saúde, com a finalidade de ampliar o atendimento médico nas áreas mais carentes;
- b. Definição de um processo único de compras governamentais visando reduzir custos de aquisição de equipamentos. Ficou decidido que o primeiro registro de preços se dará em agosto de 2019, próximo;
- c. Confeção de bases de dados integradas para organizar os indicadores de todos os estados, facilitando a elaboração de projetos conjuntos;
- d. Elaboração de uma agenda internacional em busca de parcerias internacionais e financiamento de projetos. Será iniciada essa agenda com a União Europeia;
- e. Somar esforços para melhorar a segurança pública, notadamente em relação às ações do Sistema único de Segurança Pública-SUP, cujo fundo está retido para a região em um bilhão e cem milhões. (“Governadores formalizam, em Salvador, Consórcio Interestadual do Nordeste”. *Agora RN*, 30/07/2019).

Politicamente, foi registrado o apoio imediato à aprovação das regras do novo FUNDEB e ratificada a defesa do pacto federativo (Carta de Salvador, 2019).

OS DOMÍNIOS DO CONSÓRCIO NORDESTE: UMA PRIMEIRA DISCUSSÃO

Os objetivos do Consórcio Nordeste encontram-se voltados para a noção de “desenvolvimento regional sustentável”; nesse sentido, convergentes com os propósitos do “Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste” apresentado pela SUDENE em maio de 2019, neste início do governo de Jair Bolsonaro. Novas regras para investimento futuro durante o período 2020-2023 foram desenhadas pela SUDENE visando sua incorporação no Plano Plurianual do governo federal (uma das atribuições da SUDENE). Como estratégia política, o PRDNE foi apresentado a todos os governadores da área de atuação da SUDENE que, além de conhecerem a estrutura de ação proposta, 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 Conselho Deliberativo-CONDEL. 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 (SUDENE, 2019).

A Inovação é o eixo condutor do PRDNE. Sua implementação, depende, dos entes da Federação e atores políticos - públicos e privados e em diferentes escalas - falarem a mesma linguagem. Ou seja, da agenda de desenvolvimento sustentável que explora suas potencialidades e oferece soluções. Para tal, “é fundamental a educação, porque ela é a base da mudança em curso nas dimensões econômica, social e cultural. Mas a mudança leva no mínimo uma geração e dessa forma o trabalho e a visão de futuro precisam começar agora”⁸

Tudo leva a crer, no entanto, a ausência de sintonia entre o órgão regional (SUDENE) e os interesses políticos e “ideológicos” do Presidente da República. “Com roupas e armas de Jorge” (Folha de São Paulo de 20/07/19; Poder, A4) ele atacou os governadores do Nordeste a quem se referiu como “Paraibas” e orientando o seu ministro da Casa Civil afirma: “não tem que ter nada para esse cara”. Referindo-se ao governador Flávio Dino, do Maranhão. (Folha de São Paulo de 20/07/19; Poder, A4).

Ora, o Brasil tem mais de sessenta anos de política de desenvolvimento regional. O período de políticas desenvolvimentistas entre 1959 (quando ocorreu a criação da SUDENE) e até os anos 80 quando a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, intimamente associada à crise da dívida externa retira a capacidade e o esforço antes voltado aos programas regionais. As práticas neoliberais iniciadas nos anos 90 fizeram cair fortemente os investimentos públicos nas regiões. Esse declínio está associado à estratégia mais geral de redução da presença do Estado na economia, com privatizações e corte de gastos.

⁸ Nas últimas seis décadas, desde que a SUDENE foi criada, em 1959, houve uma evolução significativa na economia e na sociedade nordestinas. Muitas mudanças ocorreram. Houve ganhos significativos – em especial nos anos iniciais do presente século - na renda e no emprego, assim como na redução da pobreza, e registrou-se significativa melhora na educação, onde o número de analfabetos entre pessoas de 10 a 14 anos caiu de 41,9%, em 1981, para 3,5%, em 2014, segundo o Ipea data. A expectativa de vida ao nascer passou de 48 anos, em 1970, para 73 anos em 2017, conforme dados do IBGE e Ipea data. Essa melhora foi observada em quase todos os setores. A taxa de pobreza, de acordo com a linha oficial de pobreza definida para 2011 (R\$140,00 per capita por mês) caiu de 65%, em 2004, para 36% da população em 2013. A extrema pobreza caiu, no mesmo período, de 30% para 8%, conforme dados do Ipea (SUDENE, 2019).

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. Depois de duas décadas perdidas de submissão total aos mercados, mudanças ocorreram acompanhadas de energias para se iniciar o enfrentamento das nossas seculares e potentes forças predatórias. O período de crescimento-2004-2008 trouxe uma série de políticas de desenvolvimento, notadamente políticas sociais e grandes projetos públicos impactaram positivamente sobre as regiões menos desenvolvidas. Houve neste início do século XXI uma conjuntura sócio-econômica 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 do Partido dos Trabalhadores (como acredita o atual Presidente). Segundo Tania Bacelar (ARAUJO,2013a) o tema não recebeu consideração suficiente nos debates acadêmicos e políticos. A dinamização das economias locais de regiões periféricas (áreas rurais, semi-árido), elevou a renda das famílias e permitiu a expansão do emprego (sobretudo de baixa qualificação). Não há como negar que o crescimento com inclusão social do período recente afetou positivamente as regiões mais pobres. Houve efetivamente redução da desigualdade intra regional, 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, 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 o suficiente à não permitir a superação 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”. Segundo Tania Bacelar de Araújo (2014) foram políticas de corte setorial (e não políticas regionais) que prevaleceram, impactando favoravelmente nas desigualdades regionais.

Atualmente, o que está em jogo é uma ameaça (ou desmonte) do ensaio social- desenvolvimentista e sua “tradução” no espaço regional. “O golpe de 2016 inicia uma inflexão ultraliberal no país e altera 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. O resultado eleitoral de 2018 deixa mais distante a esperança de redução dos desequilíbrios regionais no Brasil. O início do atual governo mostra um despreparo ou desinteresse para os problemas regionais, particularmente, do Nordeste, uma vez que lá encontram-se concentradas as forças de oposição ao conservadorismo retrógrado instalado no Brasil.

A iniciativa dos governadores numa associação em consórcio revela as dificuldades em estabelecer um projeto para a região. Acreditamos que a aposta no êxito do Consórcio Nordeste, está ancorada na existência de uma identidade regional solidamente construída (região Nordeste); 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; um discurso técnico ancorado em instituições 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 neste 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 mobilizam cidades, empresas, prefeituras, sindicatos, 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- 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 atores institucionais, sociais e políticos através de 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, através das ações realizadas por atores ancorados no território.

Para auxiliar na compreensão e estruturação dos 10 temas rascunhados como prioritários e já anunciados na reunião de governadores em São Luiz 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 (Governo do RN,2019), faremos uma aproximação do conceito de “desenvolvimento sustentável” à noção de “especialização inteligente” (CEGOT,Univ. do Porto, 2018).

A “especialização inteligente”, conhecida como a Estratégia de Investigação e Inovação para a Especialização Inteligente (RIS3), foi considerada como “a experiência de política industrial mais abrangente a ser implementada na Europa atual” (RIVAS, 2016). 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 de que forma o estabelecimento de prioridades deve ser feito e atualizado através de um processo de colaboração que envolve o máximo de partes interessadas da tripla/hélice⁹, em particular centros de pesquisa, empresas líderes e empresários num processo que vem sendo chamado “descoberta empresarial”¹⁰. A estratégia “Europa prioridades para 2020” estabelece três prioridades que se reforçam mutuamente: a) crescimento inteligente, com economia baseada no conhecimento e na inovação; b) crescimento sustentável, com economia mais eficiente em termos de utilização de recursos, mais ecológica e mais competitiva; e, c) 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 até orientar o detalhamento dos domínios anunciados pelos governadores do Nordeste na construção da engenharia institucional e planejamento de ações consorciadas. Lembrando, que além das iniciativas voltadas para a inserção do Nordeste no cenário global e nacional (inovação, infraestrutura em C&T, novas economias (energia solar) e reposicionamento da base produtiva tradicional) suas especificidades requerem, também, superar heranças do atraso regional (a economia do semi-árido, 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. Ações habilitadoras, necessárias para inserção regional no novo ambiente que emerge no século XXI e do 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 evolua, 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.

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 este conceito pode impulsionar e melhorar o trabalho que os governos e partes interessadas no desenvolvimento da região estão fazendo (ou podem fazer) em 4 áreas fundamentais para inserção do Nordeste na economia: criação de clusters, empreendedorismo, ampliação de empregos e captação de investimentos. Ou seja, construir uma ponte ou combinação, associação, entre as estratégias RIS3 com as existentes no nível regional através do estabelecimento de uma governança multinível. 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. (CEGOT, Univ. do Porto, 2018).¹¹

À GUIA DE CONCLUSÃO

Observou-se que os objetivos do Consórcio Nordeste são amplos; além do objetivo geral do desenvolvimento sustentável, aborda problemas de gestão num momento de conjuntura política adversa e de difícil relacionamento com o governo federal que se coloca avesso aos interesses regionais, como por exemplo, aqueles decorrentes da crise econômica e da política recessiva.

A iniciativa foi dos próprios estados e seus governadores; o que o diferencia de outros consórcios existentes no Brasil, tornando-o inédito, sendo o primeiro entre estados federados sem a participação de outros entes como: Municípios, Distrito Federal ou União. Envolve, voluntariamente, uma única esfera de políticas de governo, o corpo técnico dos estados e a sociedade civil organizada.

Embora sua estrutura e 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 neste momento bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, como o Fórum dos Governadores e, agora, o Consórcio Nordeste.

⁹ Centros de pesquisa, empresas líderes e empresários.

¹⁰ No cenário internacional de globalização, de reestruturação produtiva e de financeirização e sob uma agenda internacional de reformas liberais, surge um tipo de planejamento “empresarialista” que nega as visões tradicionais de planejamento e do marco regulatório desenvolvimentista. A ideia do planejamento estratégico visa uma área eficiente, competitiva, que acompanhe as tendências de desregulamentação da economia e diminuição da presença dos Estados que passariam a ter uma postura de coordenação flexível e aberta ao desenvolvimento das cidades, assumindo um papel de articulador de iniciativas privadas para aproveitamento de oportunidades do mercado, ampliando a concentração de investimentos apoiada numa ideia de integração competitiva.

¹¹). No Brasil, a perspectiva de uma considerável melhoria nas relações de governança surgiu quando o termo Governança 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; e, 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.

Num jogo de forças à sedimentação da ideia de consorciamento, podemos identificar como aspectos favoráveis à iniciativa, um alto grau de associativismo horizontal; uma identidade regional construída desde os anos 50, com a criação da SUDENE; uma crise econômica provocando saídas conjuntas, um discurso técnico; o papel das lideranças políticas, bem articuladas. No entanto, outros aspectos de natureza da cultura política intra regional como disputas político partidárias; disputas sindicais; briga por investimentos dentro da região gerando guerra fiscal entre estados e municípios, podem, ainda, oferecer condições favorecedoras do velho municipalismo autárquico.

Considerando que o Consórcio Nordeste está iniciando seus primeiros passos, mais que conclusões, podemos elencar sugestões ou mesmo questões ainda sem resposta:

1. Como é considerada a colaboração estadual voluntária ao ajudar no estabelecimento de instituições regionais para atender à equidade e melhoria da qualidade de vida do povo nordestino?
2. Quais seriam as respostas do governo federal, para a cooperação entre estados que visam equidade e melhoria da qualidade de vida de cidadãos?
3. Como se poderia estimular mais efetivamente a mudança de atitudes institucionais (governamentais e da sociedade civil) para se conseguir uma cooperação efetiva?
4. Como lidar com variáveis do tipo população, orçamento e investimentos dos estados?
5. Como estabelecer regras/formulas para equilíbrio de poder dentro da cooperação entre os estados?
6. Existem diferentes abordagens visando ações, ou seja: 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 (Governo do RN, 2019)? Como resolvê-las positivamente, tentando uma solução “win-win”?
7. Como o consórcio inibe ou fortalece a governança regional?

Como vimos, os desafios e problemas desse arranjo institucional são grandes; a experiência brasileira com consórcios públicos de governança à solução de problemas de interesse comum, num país de estrutura federativa peculiar como o Brasil, não tem sido fácil. Esperamos que o Consórcio Nordeste calcado na horizontalidade das relações intergovernamentais á nível estadual encontre a escala ótima de intervenção através de um processo de liderança colaborativa.

REFERÊNCIAS.

ABRUCIO, Fernando Luiz; ANDRADE, Regis de Castro. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental**. 2000. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luis. **Redes Federativas no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisa)

ARAUJO, Juliana Bacelar; CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FINATTI, Rodolfo; SILVA, Roberta Marota da. *Lentes e Perspectivas do Nordeste*. Anais do XVIII ENAMPUR . Natal, 2019.

ARAÚJO, Marinella Machado. **Fundamentação jurídico legal e financiamento da cooperação interinstitucional**. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John.(orgs) *Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: perspectivas brasileiras*. Belo Horizonte, PUC- Minas/UBC/ Observatorio das Metrópoles, 2010. P.141-154.

ARAÚJO, T. B. **Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas**. In: GUIMARÃES, P. F.; AGUIAR, R. A. de; LASTRES, H. M. M.; SILVA, M. M. da. (orgs.) *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 2014.

ARAUJO, Juliana Bacelar. **Mercado de trabalho e Desigualdade: o Nordeste brasileiro nos anos 2000**. 2017. Tese, IE/UNICAMP, Campinas.

ARAUJO, Juliana Bacelar de. **Mercado de trabalho e desigualdade: o Nordeste brasileiro nos anos 2000**. 2017. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA Hipólita (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. SAÕ PAULO, Fundação Perseu Abramo, 2013.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Plano regional de Desenvolvimento do Nordeste**. Recife, Sudene, 2019.

Brasil. Lei 11 107 de 06 de abril de 2005. Lei Federal dos Consórcios Públicos. Brasília, Planalto, 2005.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota; CRUZ, Bruno de Oliveira. **A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta de longo prazo**. In: CARLEIAL, Liana Maria da Frota; FROTA, Ana Maria da; CRUZ, Bruno de Oliveira; CASTRO, Edna Ramos de. (orgs.) O desenvolvimento brasileiro: questões em debate. São Paulo Huccitec, 2017. P.133-163

CARLEIAL, Liana Maria da Frota; FROTA, Ana Maria da; CRUZ, Bruno de Oliveira; CASTRO, Edna Ramos de. (orgs.) **O desenvolvimento brasileiro: questões em debate**. São Paulo Huccitec, 2017.

CASTRO, Eika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. **Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: perspectivas canadenses Belo Horizonte**. PUC-Minas/UBC/Observatorio das Metrôpoles, 2010. P. 11-20. Apresentação.

CASTRO, Eika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John; Peter Boothroyd. **Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: inclusão, aprendizagem e capacitação institucional: programa de capacitação institucional: a experiência do projeto novos consórcios Públicos para governança metropolitana de Belo Horizonte**, PUC-Minas/UBC/Observatorio das Metrôpoles, 2010. P. 51-68.

CLEMENTINO, Maria do Livramento. **Inovação no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial**. In LIMA, Antônia Jesuíta de (Org.). Cidades Brasileiras: atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte, Autêntica. 2007. "COM ROUPA E ARMAS DE JORGE" Folha de São Paulo, 221 de junho de 2019. Poder A 4.

EDELSON, Nathan. **O acordo de Vancouver: respostas nos vários níveis de Governo para o desafio da exclusão social na cidade de Vancouver**. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John.(orgs) Inclusão, Colaboração e Governança Urbana:perspectivas canadenses. Belo Horizonte, PUC-Minas/UBC/Observatorio das Metrôpoles, 2010.P. 147-180.

ENCONTRO DE GOVERNADORES DO NORDESTE : Gestão 2018-2021. **Carta dos Governadores do Nordeste**. São Luiz do Maranhão, 14 de março de 2019.

ENCONTRO DE GOVERNADORES DO NORDESTE : Gestão 2018-2021. **Carta dos Governadores do Nordeste**. Salvador, 29 de julho de 2019.

FAVARETO, Arilson; GALVANESE, Carolina; BARUFI, Ana Maria; SEIFER, Paulo. **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente Brasil (2000-2010)**. São Paulo/Santiago de Chile, Rimisp/Cebrap/UFABC, 2014 ("GOVERNADORES FORMALIZAM, EM SALVADOR , CONSÓRCIO INTERESTADUAL DONORDESTE". Agora RN, 30/07/2019. Política, p.09.

LOPES, Mariana Esteves. **Experiência da Lei dos Consórcios Públicos no Município de Belo Horizonte: o consórcio regional de promoção da cidadania**. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John(orgs) Inclusão, Colaboração e Governança Urbana:perspectivas brasileiras. Belo Horizonte, PUC-Minas/UBC/Observatorio das Metrôpoles, 2010. P.335-350.

MARQUES, Tereza Sá & Outros. **Estruturação das Cadeias de Valor e estruturação dos domínios de especialização na aposta da Area Metropolitana do Porto**. Porto, UP/CEGOT, 20018. Relatório 1.

Melo, Marcus, and Flavio Rezende. "Decentralization and Governance in Brazil." **Decentralization and Democratic Governance in Latin America**. Ed. Joseph Tulchin and Andrew Selee. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center for Scholars, 2004. 37.

MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antônio. (orgs) **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro, IPEA, 2017.

PUJADAS, Romá e FONT, Jaume. (1998). **Ordenación y Planificación territorial**. Madrid, EditorialSintesis.

RIS3-PE. **Para uma Visão da Estratégia de Especialização Inteligente em territórios Inovadores selecionados do Estado de Pernambuco**. Europa Commission, 2008. TENDER N°2016CE160AT045. RIVAS. A dimensão urbana da especialização inteligente: construção de uma ponte bidirecional. Ostrava, [Czech Republic](#) The University of Ostrava , 2016 . *InFocus*, (Wokrshop Temático)

RN- Lei 10557 de 17 de julho de 2019. Autoriza participação do RN no Consórcio Nordeste.

RN-Mensagem 0202019-Governo do Estado. Encaminhada à Assembléia Legislativa em 02 de maio de 2019.

SOUZA, Celina. **“Condições Institucionais de Cooperação na Região Metropolitana de Salvador”**. In: CARVALHO, Inaiá e PEREIRA, Gilberto Corso. (Coord.) Como Anda Salvador. Salvador, Edufba, 2006

Spink, Peter. **“The Inter-Municipal Consortia in Brazil: An Institutional Introduction.”** X Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y De La Administración Pública. Santiago, Chile, October 18-21, 2005.

THE UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA. **Mecanismos de Governança Metropolitana para Colaboração Institucional e Participação da Sociedade Civil**. Vancouver, Canadá, 2007. Proposta de oficina do Projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana. UBC/UFABC.