

Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC

161

LUIS PAULO BRESCIANI

I. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE

O presente artigo aborda a trajetória de articulação entre os sete governos municipais da região do Grande ABC, localizada na porção sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, e vizinha da Região Metropolitana da Baixada Santista. Esse território, formado pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, tem sua constituição original no século XVI a partir da incursão pioneira de João Ramalho¹ rumo ao planalto paulista, com a fundação da vila de Santo André da Borda do Campo em 1553, precedendo a fundação da vila de São Paulo de Piratininga. Desde então, e especialmente desde os meados do século XIX, impulsionada pela Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, o território assumiu os nomes de Santo André, São Bernardo e novamente Santo André, já no século XX, até que uma série de processos de emancipação deu origem aos sete municípios que hoje formam o Grande ABC.

O referido território floresce ao mesmo tempo em que a cidade de São Paulo passa a ocupar um papel central no desenvolvimento nacional, na pas-

1 É curioso notar como a figura de João Ramalho permanece ainda hoje presente como símbolo regional, nas comemorações do aniversário da cidade de Santo André e na forte presença da comunidade portuguesa, em vários dos brasões municipais das cidades do Grande ABC, e mesmo como mascote de um dos principais clubes de futebol da região, o esporte Clube Santo André, conhecido como “Ramalhão”.

sagem do século XIX para o século XX, até se tornar a maior cidade do país, e o principal núcleo econômico do Brasil. O porto de Santos, a ferrovia já mencionada, o grande fluxo imigratório desse período, são fatores que colocam o atual Grande ABC em condição estratégica para a rápida formação de um parque industrial desde aquela virada de século. O advento da 2ª guerra mundial e a progressiva nacionalização de bens industriais, desde os anos 1930, dá origem aos complexos metalmeccânico e químico que ainda hoje constituem as principais forças econômicas da região. A localização estratégica das montadoras de automóveis que chegam ao país na década de 1950 acelera esse processo, assim como um fluxo migratório ainda mais intenso, atraindo milhares de brasileiros para ocupar as imensas oportunidades que então se abriam.

O cenário se transformaria nos anos 1980, com os primeiros sintomas da crise econômica que se aprofundaria a partir de 1990. De 1989 a 1999, como mostra Sabóia (2001), um de cada quatro empregos da indústria brasileira desaparece; no Grande ABC, isso não é diferente. Como polo estratégico da indústria nacional, o ABC vê sua taxa de desemprego praticamente dobrar em curto espaço de tempo, e as consequências sociais são também expressivas.

A fundação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC está também nesse contexto, como forma de fortalecer o território formado por sete cidades, em suas políticas de abrangência regional. O presente artigo não tem como objetivo aprofundar o debate acadêmico em torno dos consórcios e dos consórcios públicos, muito embora busquemos apresentar algumas considerações sobre estudos recentes, ao longo da próxima seção.

Para além da perspectiva acadêmica, no presente artigo optei por uma abordagem centrada na minha experiência profissional relacionada ao tema da articulação e integração das políticas públicas em âmbito regional, seja como assessor do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC ou como gestor público em Santo André e Diadema. Por fim, trago a perspectiva da transição para a figura institucional do Consórcio Público, na condição de secretário executivo do próprio Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que assumi na presidência do Prefeito de Diadema, Mário Reali.

O artigo segue organizado em cinco seções, além dessa introdução. No segundo tópico, resgato a concepção de Celso Daniel que leva à formação do Consórcio Intermunicipal pelas sete prefeituras da região, bem como sua compreensão sobre Câmara Regional do Grande ABC, na segunda metade dos anos 1990, e seu papel para a equação da crise social e econômica da região na década seguinte. Prossigo com uma reflexão sobre o modelo de

governança regional formado a partir da constituição do Consórcio, e que informa o movimento contemporâneo de rearticulação entre poder público e sociedade civil organizada. A quarta seção é dedicada ao processo de transição para a figura institucional do consórcio público, conforme termos da nova legislação federal sobre o tema, transição iniciada em 2007 e que segue em processo no presente momento. Segue-se uma breve análise sobre os desafios colocados pela reorganização da agenda metropolitana na Grande São Paulo, concluindo-se com considerações sobre a continuidade da transição, especialmente no período 2012-2016.

2. CELSO DANIEL: A EQUAÇÃO DA CRISE, A COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E A CÂMARA REGIONAL

Celso Daniel, primeiro presidente do Consórcio entre 1990 e 1991, é certamente uma figura chave para a dinâmica da articulação e cooperação entre os municípios do Grande ABC, ao longo dos últimos 30 anos, seja pela sua presença como pela sua ausência. Na década de 1980, pela elaboração e pela concepção que traria ao campo da gestão pública ao assumir pela primeira vez a Prefeitura de Santo André, vitorioso nas eleições de 1988. Naquele momento, Celso Daniel já trazia consigo a gestação do processo que culminaria com a criação do Consórcio [nome oficial] em dezembro de 1990. Nos anos 1990, para além de ter sido o primeiro presidente, Celso Daniel seria a liderança no período mais intenso de articulação dos interesses regionais, marcado especialmente pela criação da Câmara Regional do Grande ABC, espaço de concertação política entre os sete municípios, o governo estadual e a sociedade civil organizada, debatendo e promovendo uma série de acordos visando à superação da crise econômica e social vivida pelo ABC, dentro do contexto da crise nacional. Nesse período, divide o protagonismo do processo com outra liderança expressiva, o governador Mário Covas, que posiciona e mantém o governo estadual ativo na concertação regional até o início dos anos 2000. Não por outro motivo, o súbito e trágico falecimento de Celso Daniel em 2002, seguindo-se à morte de Mário Covas no ano anterior, leva a um período em que sua ausência coincide com um grave refluxo da articulação regional no Grande ABC².

2 Vale lembrar que seus nomes estão definitivamente gravados na atual sede do Consórcio Intermunicipal Grande ABC: o prefeito Celso Daniel dá nome ao edifício que abriga a entidade, e o governador Mário Covas nomeia o auditório localizado no andar térreo.

De que modo se revela a concepção de Celso Daniel para a constituição do Consórcio, e posteriormente para a ideia da Câmara Regional e para a criação da Agência de Desenvolvimento Econômico da região? Penso que o melhor caminho é dar-lhe a palavra.

Ao abordar os antecedentes da constituição da Câmara Regional, Celso Daniel (2001, p. 452-3) destaca as iniciativas de memorialistas da região, sindicatos e associações empresariais no estímulo à integração regional, e lembra a criação do Consórcio:

“no âmbito estatal, constituiu-se, em dezembro de 1990, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, congregando as sete prefeituras da região, cuja vocação era, desde o início, abordar as mais diferentes questões regionais. Em dezembro de 1991, foi criado o primeiro –ainda municipal– Fórum de Desenvolvimento Econômico Local (em Santo André, envolvendo a prefeitura, empresários, sindicatos de trabalhadores e lideranças comunitárias). Ações conjuntas desse Fórum e do Consórcio viabilizaram a realização, no segundo semestre de 1992, de um seminário regional denominado Fórum ABC ano 2000, cujo produto foi uma carta de intenções com pontos comuns relativos à revitalização da economia regional”.

Celso Daniel aponta a fragilização do Consórcio no período 1993/96, e a criação do Fórum da Cidadania do Grande ABC, como processos que conduziram, em 1996, à criação da Câmara Regional do Grande ABC, com um protagonismo do governo estadual ao final daquele período, e que tomaria impulso com o novo quadro de prefeitos eleitos para o período 1997-2000, dentre os quais ele próprio estaria inserido, para retomar a condução do Consórcio e a articulação da Câmara Regional.

Celso Daniel destaca, em sua análise publicada por Guimarães e Martin (2001), e que carrega essencialmente a experiência realizada até 1999, quatro aspectos fundamentais daquele espaço de concertação regional: a democracia participativa, com espaço para agentes diferenciados e a diversidade de interesses que representam; o modelo de articulação horizontal/vertical, com a Câmara fortemente movida por articulações horizontais e não por uma hierarquização vertical, ainda que presente no conselho deliberativo daquele fórum; a flexibilidade do arranjo institucional, “traduzindo, assim, demandas mutáveis num cenário de grandes e rápidas transformações” (Daniel, 2001, p. 465), e por fim a relação entre desenvolvimento regional e inclusão social que

embasava o debate político no contexto de crise, com uma multidimensionalidade dos temas econômicos, sociais, ambientais e politico-institucionais relevantes para a questão regional. E apontava a gestão e a restrição de recursos, financeiros e humanos, como críticas para a superação dos desafios colocados no final dos anos 1990. Como veremos, a concepção apresentada por Celso Daniel continua informando a transformação do Consórcio em ente público, na segunda metade dos anos 2000, e a alocação de recursos para as prioridades regionais estratégicas permanece como uma equação a ser enfrentada.

3. O MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA REGIONAL

Como já abordado em diversos trabalhos anteriores, o Consórcio é parte de um modelo de governança pública das políticas de desenvolvimento regional, em amplo senso, que se vincula a duas outras instituições especificamente designadas com tal perspectiva. A primeira delas é a Câmara Regional do Grande ABC, objeto de nossa discussão no tópico anterior. A segunda, é a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, fundada em 1998, como desdobramento de um dos acordos específicos da Câmara Regional. A principal característica desse modelo, construído ao longo dos anos 1990, é a articulação entre atores do setor público e da sociedade civil na região.

A criação do Consórcio em 1990, seguida do surgimento do Fórum da Cidadania na primeira metade da mesma década, seriam os movimentos indutores desse processo, em meio à crise econômica e social que atingia a região. Creio não ser incorreto destacar, na origem desses movimentos, a atuação do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC³ –carregando em si mesma a experiência bem sucedida da Câmara Setorial Automotiva em âmbito nacional, especialmente no biênio 1992/93, bem como do Diário do Grande ABC, naquele contexto e sob a sua direção da época. A composição multipartite da Câmara Regional é resultado dessa cultura de amplo debate sobre a questão regional, em suas diversas dimensões.

3 Vale lembrar que o referido Sindicato publica, em 1996, um livreto denominado “Os rumos do ABC”, elaborado pela Subseção DIEESE coordenada então por Osvaldo Cavignato. A dissertação de mestrado de Zeíra Camargo (2003) traz uma ampla discussão sobre o envolvimento sindical no debate das questões regionais.

De outro lado, a criação da Agência de Desenvolvimento Econômico em 1998 atende a uma dimensão específica: a crise do modelo de desenvolvimento da região. Também não é nosso objetivo aprofundar esse tema, dado que já foi suficientemente abordado por outros autores (Klink, 2001). Porém, vale mencionar alguns aspectos de sua criação que merecem atenção, pelos seus desdobramentos posteriores.

Em primeiro lugar, a inspiração de matriz europeia, e especialmente italiana, na constituição da Agência. A experiência da região norte de Milão, sob a coordenação da comuna de Sesto San Giovanni na Agenzia Sviluppo Nord Milano (ASNM)⁴, será a principal referência para o modelo de formação da Agência correspondente no Grande ABC. Em segundo lugar, e novamente, a liderança e o envolvimento pessoal do Prefeito Celso Daniel, à frente da criação da Agência, sendo também seu primeiro Diretor geral⁵. Celso Daniel está portanto à frente da construção institucional do Consórcio Intermunicipal, da Câmara Regional e da Agência de Desenvolvimento, os três pilares que constituem o modelo de governança regional do Grande ABC ao longo da década de 1990.

Em terceiro lugar, ainda em relação à Agência, o seu caráter tripartite e o status de entidade mista. Na direção da Agência, define-se a presença das sete prefeituras (representadas pelo Consórcio, com a indicação de cinco diretores), das associações empresariais (representadas originalmente pelas diretorias regionais do Ciesp no Grande ABC e pelas associações comerciais, além do Polo Petroquímico do Grande ABC), e das entidades sindicais. Posteriormente, as universidades da região passam a ocupar também uma cadeira na diretoria da Agência, e a cotização orçamentária obedece desde ao início a proporção de 49% para o Consórcio e 51% para o conjunto das demais entidades.

Assim como a Câmara Regional praticamente inexistente enquanto o fórum criado em meados dos anos 1990, desde os sucessivos falecimentos de Mário Covas e de Celso Daniel, com um progressivo distanciamento entre Consórcio e governo estadual (e apesar de termos desde então diversos presidentes do Consórcio alinhados politicamente com o governo do Estado), também a Agência se fragilizaria ao longo dos anos 2000.

O primeiro sintoma dessa fragilização é a retirada sumária dos Ciesps, poucos meses após a posse do Prefeito João Avamileno como substituto de

4 Agência de Desenvolvimento do Norte de Milão

5 O estatuto original da Agência trazia como principal cargo ou função a figura do Diretor Geral, atualmente substituída pela figura do Presidente.

Celso Daniel à frente da Agência, em 2002. O segundo sintoma, a limitada liderança exercida pelas entidades empresariais ou sindicais desde então. A Agência já contava com a expressiva ausência das grandes montadoras de automóveis, refratárias a uma participação institucional na entidade, e com exceção do breve período de comando do Polo Petroquímico (sob a direção geral de Jorge Rosa), em meados dos anos 2000, todos os demais diretores gerais foram designados pelo Consórcio⁶.

Ao longo daquela década, e até o presente momento, a Agência segue como uma entidade bastante limitada em relação ao conceito idealizado por Celso Daniel. Com exceção da bem sucedida iniciativa de negociação para a expansão da capacidade do Polo Petroquímico do Grande ABC, junto ao governo federal, encaminhada a partir de 2003, o alcance de suas demais iniciativas e projetos é claramente restrita. As incubadoras de empresas sob a sua coordenação surgem e permanecem pequenas, sem grande expressão; a captação de recursos externos é frágil⁷; a equipe técnica é também bastante limitada, com clara necessidade de profissionalização. Com isso, a Agência está ausente dos principais debates relacionados ao desenvolvimento econômico da região, a exemplo da inserção empresarial na cadeia produtiva de petróleo e gás, ou fragiliza iniciativas como o projeto do Polo Tecnológico do Grande ABC, também originalmente debatido na Câmara Regional.

Em síntese, o modelo de governança regional do Grande ABC passa por um claro refluxo que já tem longa duração. A própria transição do Consórcio Intermunicipal para a figura do ente público resultou, em determinados casos, no distanciamento entre a entidade –ou as prefeituras constituintes– e atores relevantes da sociedade civil. Esse é explicitamente o caso do movimento cultural na região. A prática anterior de reuniões abertas dos grupos de trabalho –que resulta da experiência da Câmara Regional no final dos anos

6 Casos dos prefeitos José Auricchio Junior (São Caetano do Sul) no biênio 2007/08 e Adler Kiko Teixeira (Rio Grande da Serra), no biênio 2009/10. Em 2011 assumem respectivamente como presidente e vice os presidentes da Associação Comercial de São Bernardo do Campo (Valter Moura) e do Sindicato dos Químicos do ABC (Paulo Lage), na primeira iniciativa de composição entre o setor empresarial e o setor sindical.

7 A exceção relevante é o projeto realizado junto ao BID na segunda metade dos anos 2000, que leva a uma parceria entre a Agência e o Istituto Meccano, da região italiana de Marche, para a constituição de um centro de serviços tecnológicos voltado ao segmento metalmeccânico do Grande ABC. Todavia, o projeto segue até o momento limitado a um estudo sobre a oferta e demanda dos referidos serviços na região, e a um papel de mediação da Agência entre empresas demandantes e universidades ou institutos tecnológicos ofertantes.

1990- é em boa medida restrita na transição de 2010, pela interpretação rigorosa do Consórcio como ente formalmente composto pelas sete prefeituras.

É com essa perspectiva que a presidência do Prefeito Mario Reali, em 2011, enfatizou a reaproximação entre o Consórcio e a sociedade civil, com alguns movimentos coordenados. Em primeiro lugar, a orientação de abertura das reuniões dos GTs, em momentos e com pautas específicas, para a participação e o diálogo com representantes de entidades da sociedade civil. Em segundo lugar, iniciando e constituindo o Conselho Consultivo da entidade, como previsto no Protocolo de Intenções e no estatuto do novo Consórcio público, com a eleição de seis representantes e seus suplentes, e com sua posse na comemoração do 21º aniversário do Consórcio, em dezembro de 2011⁸. Em terceiro lugar, com o início das discussões sobre a composição do conselho consultivo da sub-região sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, como previsto na lei que reorganizou a referida região metropolitana, aprovada na Assembleia Legislativa em meados de 2011.

Alguns desafios permanecem para os próximos anos, especialmente para o período 2013-16, quando teremos uma nova composição de prefeitos no Consórcio. No que tange à composição do Conselho Consultivo do Consórcio, é bastante provável que seja necessária a sua revisão, já que o dispositivo atual privilegia representações de caráter econômico: dos seis segmentos definidos para a eleição de representantes, quatro tem esse caráter (entidades da indústria regional, do setor comercial, do setor de serviços e dos sindicatos de trabalhadores) e apenas duas tem caráter mais amplo (universidades e “outros setores não representados” nas demais categorias). Não por outro motivo, enquanto as assembleias que definiram os representantes dos cinco segmentos claramente especificados o fizeram por aclamação, a assembleia do sexto segmento contou com a presença de mais de 30 entidades interessadas, especialmente envolvidas com a questão ambiental, social, educacional ou cultural, sendo necessária uma discussão mais longa e uma eleição formal para a indicação de titular e suplente. Desse modo, uma revisão do estatuto deverá

8 A referida posse contou com a participação do Ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, em 19 de dezembro de 2011, na sede do Consórcio. Foram empossados como titulares Jeroen Klink (UFABC, pelas universidades), Rafael Marques (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, pelos sindicatos), Emanuel Teixeira (Ciesp Santo André, pelas entidades da indústria), Nelson Braido (Associação Comercial de São Caetano do Sul, pelas entidades do comércio), Zoilo de Souza Assis Junior (pelo segmento de serviços) e Ronaldo Queródia (Instituto Acqua, pelos demais setores interessados).

claramente reavaliar essa composição, possivelmente orientada pelos eixos estruturantes de atuação e pelos grupos de trabalho do Consórcio.

Do mesmo modo e de forma articulada, a definição do conselho consultivo da sub-região Sudeste da RMSP poderá partir do Conselho da entidade e ampliar essa representação da sociedade civil. Durante oficina de trabalho realizada pelo Consórcio e pelo governo estadual em novembro de 2011, essa hipótese começou a ser delineada, com a possível ampliação do número de conselheiros para nove ou 18 representantes da sociedade civil.

Outro desafio é a superação da Câmara Regional como fórum de concertação entre o Grande ABC e o governo estadual, com dois caminhos possíveis e articulados. Em primeiro lugar a progressiva consolidação da RMSP, de suas sub-regiões e do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, formado pelos 39 prefeitos e pelos representantes do Estado. Aqui o desafio será colocar em jogo o peso institucional do Consórcio, inclusive na relação com a Prefeitura de São Paulo, que também integra todas as sub-regiões definidas pela lei aprovada. Mais que isso, porém, é o caminho que foi experimentado em junho de 2011, no encontro entre Consórcio e governo estadual denominado “Agenda Metropolitana do Grande ABC”. O encontro foi pautado pela agenda de prioridades de curto prazo do Consórcio, definida pelos prefeitos na assembleia de março de 2011, e organizado de modo a reunir em 14 discussões paralelas, os grupos de trabalho do Consórcio e as secretarias estaduais correspondentes. Estiveram presentes ao encontro 18 secretários de Estado e o próprio governador Geraldo Alckmin, e o modelo foi posteriormente replicado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Metropolitano nos encontros similares realizados na Baixada Santista e Vale do Paraíba, com destaque para a objetividade em termos do estabelecimento de compromissos ou de uma agenda comum entre Grande ABC e governo estadual.

O terceiro grande desafio é a reestruturação da Agência de Desenvolvimento Econômico da região, em termos de sua organização e gestão, modelo de financiamento, missão e alinhamento com as prioridades estratégicas da região, e profissionalização⁹. Sem tais medidas, claramente a entidade permanecerá como um apêndice institucional de baixa relevância frente aos seus propósitos e responsabilidades formatadas na concepção original do então Prefeito Celso Daniel.

9 Essa questão surge já no Planejamento Estratégico do Consórcio para o período 2011/2020, a partir do debate no GT Desenvolvimento Econômico, formado pelos secretários das respectivas pastas nos sete municípios (Consórcio, 2010).

4. O MESMO JOGO, MAS DIFERENTE: O CONSÓRCIO COMO ENTE PÚBLICO, E A TRANSIÇÃO EM MARCHA

Não tratarei, no presente tópico, dos detalhes que pautam a transformação jurídica do Consórcio Intermunicipal Grande ABC em entidade pública, desde a aprovação da nova lei de consórcios públicos e sua regulamentação, entre 2005 e 2007, até a confirmação do novo estatuto em fevereiro de 2010. No momento em que o presente artigo é finalizado, chegamos a quase dois anos de atuação da entidade em seu novo caráter. Concentro-me portanto na transição em marcha ao longo desses dois anos, nas principais mudanças nessa atuação, e nos desafios para os próximos anos, e especialmente para o período 2013-2016.

A transição em marcha carrega em si a tradição do Consórcio, e a novidade do ente público¹⁰. A tradição do Consórcio, em seus 19 anos anteriores, é claramente um trunfo institucional. A cultura da articulação regional e da cooperação federativa é transmitida às sucessivas “gerações” de prefeitos eleitos desde 1990, inclusive em função de reeleições e portanto da permanência de alguns prefeitos por até 8 anos em determinados casos, permitindo a continuidade de iniciativas. Além disso, a existência do planejamento estratégico regional no período 2001-2010 (em que pese uma atuação institucional compreendida como menos “ostensiva” no período), a atuação dos grupos de trabalho –com a permanência de gestores públicos ao longo de sucessivos mandatos ou termos de governo municipal, são fatores que contribuem para a afirmação de uma cultura de articulação e cooperação entre os governos municipais, e junto aos demais entes federativos, já consolidada¹¹.

Ao mesmo tempo, a referida tradição não foi capaz de estabelecer laços fortes de articulação junto ao poder legislativo. A relação com senadores e deputados federais é pontual, e a pauta regional não é uma referencia clara

10 Em 2011 foi publicado pela Caixa Econômica Federal o Guia de Consórcios Públicos, tendo como uma de suas co-autoras a diretora jurídica do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Maria Mirtes Gisolfi, que atuou junto aos secretários municipais de assuntos jurídicos no processo de transição institucional da entidade. Cf. BATISTA (2011).

11 Uma ampla compilação das ações do Consórcio entre 1990 e 2008 foi elaborada sob a presidência do Prefeito João Avamileno (Consórcio, 2008). Do mesmo modo, ações e acordos regionais, além de uma ampla reflexão conceitual sobre a articulação política e a integração regional no Grande ABC são objeto da tese de doutorado de Reis (2008).

para os parlamentares nessa esfera; a tentativa em 2011 de se estabelecer um diálogo nesse sentido ficou aquém do imaginado¹².

Entre os aspectos em que a tradição apóia a transição, vale destacar a transformação do projeto Casa Abrigo Regional, criado em 2003, no primeiro contrato de programa do novo consórcio público. Com duas casas cedidas por dois dos municípios para abrigar mulheres vítimas de violência na região, e seus filhos menores de 18 anos, o programa Casa Abrigo conta com orçamento anual pouco acima de R\$ 1 milhão, sendo o mais elevado investimento do Consórcio em relação ao seu orçamento total¹³. Por se tratar de um programa formal da entidade, é coordenado por um Conselho Gestor, formado por sete representantes dos municípios consorciados, com presidência rotativa; em 2011, a exemplo, a presidência foi exercida por Rio Grande da Serra, a menor dentre as sete cidades. O Programa Casa Abrigo, que já era uma referência externa relevante, recebendo em 2011 um dos cinco destaques principais do prêmio Chopin Tavares de Lima, concedido pela Fundação Faria Lima/Cepam do governo estadual, é nesse sentido um modelo para novos programas que possam ser instituídos formalmente. Outro avanço que possibilitou ao longo da curta transição realizada até o final de 2011, foi a integração de esforços e perspectivas de diferentes grupos de trabalho.

Tradicionalmente vinculado, e de fato oriundo de proposições do GT Gênero no início dos anos 2000, no final de 2011 verificou-se a bem sucedida aproximação entre o Conselho Gestor do programa, o GT Gênero e o GT Segurança Pública, com o propósito de estabelecer medidas de apoio à segurança dos equipamentos públicos, e especialmente das mulheres abrigadas e da equipe conveniada para a gestão do programa. Estabeleceu-se dessa forma uma interessante iniciativa, efetivamente colocada em prática no início de 2012, com a cessão de guardas civis femininas de diferentes municípios, para atuar internamente às duas casas, em escala coordenada pelos comandantes das GCM sob a orientação do GT Segurança Pública.

-
- 12 Apenas uma reunião de trabalho entre os prefeitos e a senadora Marta Suplicy foi realizada, mas as iniciativas levantadas ou sugeridas no encontro não foram traduzidas em ações específicas. Apenas o deputado federal José de Filippi elaborou uma emenda de interesse regional e articulada a uma das prioridades do Consórcio, solicitando recursos para um sistema de comunicação integrada entre os agentes de trânsito dos sete municípios.
 - 13 Em 2011, o orçamento total do Consórcio alcançou o valor de R\$ 4,7 milhões, devendo passar a R\$ 5,4 milhões em 2012. O programa Casa Abrigo em 2012 contará com recursos da ordem de R\$ 1,02 milhão.

A integração entre distintos grupos de trabalho foi também um aspecto enfatizado nessa fase inicial de transição para o estatuto de consórcio público, dada a necessária transversalidade de algumas ações. Nesse sentido, o presidente Mario Reali reuniu-se com todos os coordenadores de grupos de trabalho, em março de 2011, solicitando que indicassem prioridades de curto prazo, extraídas do planejamento 2011-2020¹⁴; tais prioridades deveriam orientar as ações dos GTs, assim como o diálogo junto aos governos federal e estadual, a partir de sua aprovação pela Assembleia de Prefeitos (como de fato ocorreu, na reunião realizada em 14 de março de 2011). Além disso, orientou os coordenadores dos GTs que buscassem dialogar entre si, sem necessidade de autorização por parte da presidência ou da secretaria executiva do Consórcio, para encaminhar ações e iniciativas onde a presença de dois ou mais GTs se mostrasse necessária ou adequada.

Se numericamente esse diálogo entre coordenadores de diferentes GTs foi restrito, especialmente à organização de eventos ou seminários, pode-se dizer também que esse aspecto é de fundamental relevância para o período 2012-2016, no qual a consolidação do Consórcio como ente público é uma missão estratégica para os prefeitos atuais e aqueles que assumirão o governo de seus municípios, e portanto a entidade, em 2013.

Ainda em relação aos grupos de trabalho, vale mencionar que se de um lado a sua atuação desde o final dos anos 1990, a partir da Câmara Regional, é também um trunfo para a transição de curto prazo, de outro continua havendo uma expressiva heterogeneidade e distinção entre grupos mais e menos ativos. Como aspectos que levam à fragilização dos grupos, penso que vale destacarmos três pontos específicos. O primeiro é o alto grau de informalidade anteriormente verificado na composição dos GTs, e a correspondente rotatividade de seus integrantes, mesmo ao longo dos quatro anos de termo de governo municipal; tal aspecto, se em tese mais controlado dado que a indicação formal dos representantes de cada município em cada GT deve ser oficialmente encaminhada com a assinatura do prefeito correspondente, ainda persiste. Em segundo lugar, e possivelmente com um peso ainda maior que o item anterior, o fato de que em número significativo, ou em grupos considerados estratégicos, os representantes dos municípios não são quadros do primeiro escalão, ou seja, secretários municipais das correspondentes pastas; ou

14 As ações e iniciativas de âmbito regional indicadas pelos grupos de trabalho para o período 2011-2020 estão registradas no documento publicado pelo Consórcio (2010) em seu 20º aniversário.

alternativamente, há diversas situações onde o secretário ou secretária municipal é membro titular do GT, mas delega ao suplente a representação de fatos nas atividades e iniciativas de caráter regional. Contraexemplos interessantes nesse sentido são os GTs Saúde e Segurança Pública, onde respectivamente o SUS e o necessário diálogo junto à esfera estadual, ou a existência dos chamados gabinetes integrados de segurança, impõe uma prática de cooperação intermunicipal e federativa que não se coloca na mesma medida em outros temas da política pública (sendo a Educação talvez o caso oposto mais crítico, dada a desarticulação entre as três esferas de governo). Isso não impede que grupos sem a presença de quadros do primeiro escalão se destaquem no encaminhamento de ações regionais de relevo, como veremos.

Por fim, o terceiro aspecto é o isolamento de cada grupo em si mesmo, como se fossem compartimentos estanques e sem comunicação. Embora estejam organizados em seis eixos estratégicos, que congregam os respectivos grupos de trabalho (Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Educação/Cultura/Esportes, Saúde e Segurança Pública), não há uma perspectiva integrada em cada eixo que permitisse uma melhor coordenação mesmo entre os seus correspondentes GTs. Em 2009, sob a presidência do prefeito José Auricchio Junior (São Caetano do Sul), foram criados Núcleos Estratégicos, compostos apenas e obrigatoriamente por secretários municipais, com a intenção de ter uma visão geral e coordenada dos GTs em cada eixo correspondente. Os sete secretários municipais de desenvolvimento econômico, para citarmos um exemplo, constituíram entre 2009 e 2010 o Núcleo Estratégico Desenvolvimento Econômico Regional; porém, na transformação para a figura do consórcio público em 2010 os referidos núcleos foram transformados em GTs e em boa medida perderam a perspectiva que carregavam em sua concepção original.

Como dito anteriormente, isso não significa porém a impossibilidade de ações e iniciativas relevantes de articulação regional, mesmo com a ausência de quadros do primeiro escalão à frente de determinados grupos de trabalho. O período 2010/11 mostra situações de intensa mobilização, dentre as quais destaco os casos dos GTs Mobilidade e Defesa Civil, cujas definições de prioridades e capacidade de integração entre os representantes dos municípios levaram a avanços significativos na execução do planejamento estratégico, bem como à frequente inserção dessas temáticas na pauta das assembleias dos Prefeitos ao longo do referido biênio. Indo além, considero importante mencionar a capacidade de liderança do coordenador do Grupo de Trabalho como um fator decisivo para o maior avanço das iniciativas regionais em diferentes temáticas.

Concluo o presente tópico mencionando mudanças institucionais e organizacionais relevantes, com alto impacto sobre as ações do Consórcio. A primeira delas é a estruturação da Diretoria de Programas e Projetos, que passa a ser composta desde meados de 2011 por três técnicas e dois assistentes encarregados da assessoria aos GTs, especialmente aqueles relacionados com infraestrutura, desenvolvimento urbano e gestão ambiental, e assistência social; o resultado é um suporte técnico diferenciado, mas cujo sucesso depende também da mobilização e envolvimento de cada GT. Não é demais notar que um dos desafios em termos de cultura organizacional está na compreensão do Consórcio como sendo uma entidade formada não apenas pela equipe interna¹⁵, mas por todos os integrantes de grupos de trabalho e conselhos gestores dos contratos de programa.

De modo similar, mas atendendo à integração entre as três diretorias que compõem o Consórcio, temos a estruturação do Centro de Documentação e Memória do Consorcio, inaugurado em dezembro de 2011, e que deverá centralizar toda a documentação técnica, administrativa e jurídica da entidade, além de receber a doação do acervo público do Prefeito Celso Daniel e os documentos principais dos congressos de história realizados na região. A formalização dos atos e procedimentos do Consórcio enquanto ente público se torna, aliás, muito mais rigorosa, impondo à estrutura interna do Consórcio um novo padrão de trabalho e de controles, especialmente no campo administrativo e jurídico.

5. A QUESTÃO METROPOLITANA, UM TEMA À PARTE NA ATUAL TRANSIÇÃO

A questão metropolitana se coloca como particularmente relevante no período recente, dada a sincronização entre a transformação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC e a aprovação da lei que reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo (lei estadual 1139/2011). O debate implícito que se coloca em meio às discussões do referido instrumento legal, apon-tava, em meados do ano, para a possível fragilização do Consórcio com o surgimento do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, e com um

15 A estruturação da equipe em sintonia com o protocolo de intenções e o estatuto aprovados define uma composição com apenas cerca de 20 empregados diretamente pela entidade, entre cargos de confiança (7) e concursados (12). O estatuto do Consórcio está disponível permanentemente no sítio da entidade (www.consorcioabc.sp.gov.br).

evidente novo protagonismo do governo estadual, através da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitana criada no início da nova gestão do governador Geraldo Alckmin.

Muito embora esse seja um processo em curso, o seu andamento em 2011 aponta para um posicionamento institucional bastante claro do Consórcio. Isso passa pela realização de duas audiências públicas na região, uma delas na sede da própria entidade, e pelo diálogo intenso entre o secretário estadual Edson Aparecido e o presidente do Consórcio, prefeito Mario Reali, em distintos fóruns e ocasiões, anteriores ou posteriores à aprovação da lei¹⁶. Além de reiterar a relevância dos consórcios públicos nessa nova construção institucional –lembrando que outros dois consórcios públicos de peso estão organizados na RMSP, o Conisud e o Condemat¹⁷. Além disso, a definição das sub-regiões que passam a compor formalmente a RMSP, no artigo 4º da lei já mencionada, estabelece a sub-região sudeste com os sete municípios que constituem o Grande ABC, além da cidade de São Paulo, que integra todas as sub-regiões definidas. Dessa forma, verifica-se a clara perspectiva de representação institucional do Consórcio à frente dos debates sobre a sub-região, fortalecendo sua capacidade de concertação seja frente ao governo estadual ou à prefeitura da capital paulista¹⁸.

De forma adicional, também a realização de um expressivo encontro entre o governo estadual (com a presença do governador Alckmin e de 18 secretários estaduais) e o Consórcio, em junho de 2011, é pautada pela relação de prioridades de curto prazo definidas pela Assembleia de Prefeitos, e organizada a

-
- 16 Vale lembrar que o Presidente do Consórcio ao longo de 2011, o prefeito Mario Reali (Diadema), havia sido proponente de projeto de lei sobre o mesmo tema, na sua condição anterior de deputado estadual.
- 17 Respectivamente, Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (atualmente presidido por Embu das Artes) e Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (atualmente presidido por Ferraz de Vasconcelos). Por questões de agenda, não foi viabilizada uma reunião entre os presidentes dos três consórcios ao longo de 2011.
- 18 Para uma discussão conceitual mais detalhada, vide a reflexão de Abrucio, Sano e Sydow (2010), propondo uma tipologia de arranjos associativos territoriais, e debatendo a cooperação intergovernamental nas regiões metropolitanas. Vale notar, todavia, que os autores sobrestimam o papel efetivamente desempenhado pela Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, ao tratar especialmente da experiência do Consórcio do Grande ABC como inspiradora de outras ações de consorciamento. Do mesmo modo, a abordagem mostra-se desatualizada em relação ao novo pacto na transição para o consórcio público, ao apontar para a possibilidade de abandono da entidade por parte algum prefeito (Abrucio, Sano e Sydow, 2010, p. 43), o que não procede, dado que a criação ou a alteração na composição do Consórcio deve obrigatoriamente passar pelos legislativos municipais.

partir da estrutura de eixos e grupos de trabalho do próprio Consórcio, permitindo um diálogo claro em relação às demandas imediatas de investimento estadual no Grande ABC. A própria denominação do encontro, definida entre as partes como “Agenda Metropolitana do Governo Estadual e do Consórcio Intermunicipal Grande ABC”, mostra o reconhecimento do protagonismo da entidade regional, e se contrapõe ao modelo utilizado até então pelo governo estadual, pautado pelo título “Governo Presente” e por um atendimento fragmentado dos secretários estaduais aos prefeitos de diferentes regiões administrativas do Estado. Importante notar que o modelo de encontro realizado no Grande ABC serve posteriormente de referência para eventos similares realizados na Baixada Santista e no Vale do Paraíba, como enfatiza o próprio Secretário de Desenvolvimento Metropolitano, Edson Aparecido, inclusive no ato oficial de assinatura da Lei 1139 pelo governador Alckmin.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quinquênio 2012-2016 coloca à frente do Consórcio Intermunicipal Grande ABC a seqüência de desafios que corresponde à consolidação de seu novo estatuto como ente público, como já mencionado ao longo dos tópicos anteriores. A clara definição de prioridades ao longo do período, e mesmo uma revisão do planejamento estratégico elaborado para toda a década, estão certamente em posição de destaque. Com isso, também as agendas de cooperação interfederativa junto ao governo federal e estadual, e mesmo as iniciativas que demandam ação tripartite, poderão ter prosseguimento independentemente da transição entre presidências de diferentes municípios ao longo desse período futuro. Em particular, cabe destacar o desafio de uma aproximação mais intensa junto ao governo federal, no contexto da presidência de Dilma Rousseff, e do protagonismo na construção institucional da RMSP, em especial junto ao governo estadual e ao município de São Paulo.

Colocar o peso institucional do Consórcio em projetos estruturantes para a transformação regional de longo prazo, é certamente um corolário da reflexão acima. A necessária busca por qualidade de vida no território regional, por um novo modelo de desenvolvimento econômico regional, por um planejamento urbano articulado, por uma gestão ambiental mais incisiva, por uma política social integrada, colocam aos prefeitos, secretários e representantes dos governos municipais nos grupos de trabalho do Consórcio, uma missão crítica, para a qual a contribuição do Consórcio poderá alcançar uma nova escala, de alta relevância política.

A maturação e progressiva profissionalização da equipe interna, a adequada inserção dos grupos de trabalho nos projetos e programas correspondentes à estratégia regional, a captação de recursos mais agressiva, e mesmo um modelo de financiamento mais ousado em termos dos recursos próprios geridos pelo Consórcio¹⁹, são elementos que necessariamente devem dar suporte à consolidação do processo de transição ora em curso. A gestão e elaboração de projetos, e a composição de um fundo mais robusto para contrapartidas na captação de recursos ou financiamentos de alcance regional, são também aspectos claramente necessários para o salto de qualidade em relação aos objetivos e ações do Consórcio no território do Grande ABC.

Por fim, também o aproveitamento de vantagens administrativas para os municípios consorciados pode ser colocado em marcha, a exemplo de procedimentos licitatórios com capacidade de atender a aquisição de bens e serviços comuns, capacidade ou potencialidade ainda não exercida pelo novo ente público.

Finalizo com a óbvia constatação de que o sucesso dessa transição, e portanto da reconstrução institucional do Consórcio Intermunicipal Grande ABC no futuro imediato, está ligada como antes, à capacidade de articulação regional, de diálogo junto às demais esferas de governo e aos parlamentos, de suporte e reconhecimento junto à sociedade civil, e de lideranças fortes na condução do processo. É na capacidade política do território regional, e na continuidade de uma trajetória de consenso para a transformação permanente da região, que está a chave do processo.

Luis Paulo Bresciani · Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal Grande ABC (2011 a 2012), e professor do Programa de Pós-graduação da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), desde 2002. Foi secretário municipal de Desenvolvimento Econômico em Santo André (2006/07) e Diadema (2009/II). Agradeço a Maria Mirtes Gisolfi, João Ricardo Guimarães Caetano, Rogerio Sandoli de Oliveira, Luciana Yamashita e Roberta Romão Bueno, além de toda a equipe técnica e administrativa do Consórcio, pela experiência compartilhada na gestão da entidade. O autor assume a responsabilidade por todas as opiniões e pela reflexão presentes nesse artigo, que não têm caráter institucional.

19 De modo simplificado, o orçamento próprio do Consórcio é formado pela somatória de um rateio entre os sete municípios, que tem como parâmetro o valor de 0,1% da receita municipal do ano anterior, com uma estimativa de correção para o ano posterior. Ou seja, o orçamento de 2012 toma como base o valor da arrecadação municipal em 2010, com um fator de correção.

REFERENCIAS

- ABRUCIO, F.; SANO, H.; SYDOW, C.T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J.J. (org.). *Governança das metrópoles*. São Paulo: Annablume, 2010.
- BATISTA, S. et al. *Guia de Consórcios Públicos*. Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011. /3 volumes/
- CAMARGO, Z.M. *O Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e as ações regionais na década de 1990*. São Caetano do Sul: Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2003. /Dissertação de Mestrado/
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. *20 anos planejando e executando ações regionais*. Santo André: Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2010. /Planejamento Estratégico 2011-2020/
- _____. *Relatório das principais ações do Consórcio Intermunicipal 1990-2008*. Santo André: Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2008.
- DANIEL, C. Uma experiência de desenvolvimento econômico local: a Câmara Regional do Grande ABC. In: GUIMARAES, N.A.; MARTIN, S. (org.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: Senac, 2001
- GUIMARÃES, N.A.; MARTIN, S. (org.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: Senac, 2001
- REIS, R.C. *Alternativa política no contexto federativo: integração regional no Grande ABC Paulista*. São Paulo: Blucher, 2008.
- SABÓIA, J. Descentralização industrial no Brasil na década de 90: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. *Nova Economia*, v.11, n.2, p. 85-122, dez. 2001.