

15

O mapa do caminho: desafios, planejamento e atuação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC*

LUIS PAULO BRESCIANI

* O autor assume a responsabilidade pela reflexão presente neste artigo, que não tem caráter institucional, agradecendo à equipe do Consórcio ABC a experiência compartilhada e à Roberta Romão Bueno a revisão do texto.

RESUMO

O presente artigo aborda o papel dos consórcios públicos nas dinâmicas de desenvolvimento territorial com base na experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, especialmente no período 2010-2017. Busca contribuir para uma reflexão sobre os desafios da governança metropolitana, com base no Grande ABC, território estratégico em suas múltiplas dimensões, no contexto da Região Metropolitana de São Paulo. Depois de uma introdução com foco no debate contemporâneo sobre o papel dos consórcios públicos em relação direta com os desafios da governança metropolitana e do desenvolvimento territorial, o artigo aborda a configuração territorial do Grande ABC e o período inicial de atuação do consórcio, destacando as transformações recentes que decorrem da transição para a figura do consórcio público e a consolidação do papel estratégico do Consórcio Intermunicipal Grande ABC no planejamento e execução de projetos de alto impacto para a região. Por fim, conclui-se o presente texto com os desafios colocados para o futuro imediato à execução do planejamento plurianual até 2017 e com os avanços necessários para além desse período.

ABSTRACT

This article covers the role of public consortia in efforts towards territorial development based on the experience of the “Inter-municipal Consortia in the Greater ABC Area”, especially from 2010 to 2017. The article aims to help reflect on the challenges of metropolitan governance, based on the “Greater ABC Area”, a strategic territory on several levels, within the context of the Metropolitan Region of Sao Paulo. After an introduction focusing on the contemporaneous debate on the role of public consortia in direct relation to the challenges of metropolitan governance and territorial development, the article describes the territorial configuration of the “Greater ABC Area” and the time when the consortium first became active, highlighting recent changes resulting not only from the transition towards a public consortium, but also the consolidation of the strategic role of the “Inter-municipal Consortia in the Greater ABC Area” in planning and implementing high impact projects in the region. Lastly, the article ends by presenting both the challenges facing the immediate implementation of pluri-annual planning by 2017, and the breakthroughs required following that period.

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda um tema recente e contemporâneo: o papel dos consórcios públicos nas dinâmicas de desenvolvimento territorial, com base na experiência específica do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, especialmente no período 2010-2017, do passado recente ao futuro breve. Busca também contribuir para uma reflexão sobre os impasses e desafios da governança metropolitana, com base em uma área submetropolitana, o chamado Grande ABC, território estratégico em suas múltiplas dimensões (social, econômica, política, cultural e ambiental) no contexto da Região Metropolitana de São Paulo.

Cabe aqui dizer que essa tem sido uma experiência bastante estudada e com uma série de publicações correlacionadas; entretanto, o que busca distinguir o presente texto é a abordagem que focaliza a transição entre o consórcio originalmente formado em 1990 e o consórcio público que é forjado por uma cuidadosa transição institucional entre 2007 e 2010, indo além na apresentação do Plano Plurianual Regional que orienta as ações do consórcio no quadriênio 2014-2017.

É preciso, portanto, apresentar os termos e conceitos que balizam o presente trabalho, ainda que não seja seu propósito buscar uma reflexão teórica sobre as temáticas inerentes. Ao se falar sobre consórcios públicos, cabe relacionar o tema específico aos projetos e dinâmicas de desenvolvimento territorial e aos arranjos institucionais voltados à governança metropolitana. Não por acaso, os referidos temas são objeto de alguns estudos e publicações contemporâneas, dentre os quais se destacam inicialmente o livro organizado por Klink (2010a) sobre a governança das metrópoles; o *Guia de Consórcios Públicos*, organizado por Batista (2011) e editado pela Caixa Econômica Federal, com caráter eminentemente instrumental no apoio à configuração de novos consórcios; a edição especial dos Cadernos Adenauer de 2012 sobre arranjos cooperativos intermunicipais

e interestaduais; a edição organizada por Brandão e Siqueira (2013) sobre o pacto federativo e o desenvolvimento regional; e, por fim, o livro organizado por Cherubine e Trevas (2013) sobre os consórcios públicos no contexto do Estado brasileiro. Antes disso, o próprio território do Grande ABC seria objeto central do trabalho de Klink (2001) sobre o conceito de “cidade-região”, com uma leitura sobre a reestruturação do tecido produtivo do Grande ABC, em que emerge a articulação de uma estrutura de governança regional tendo o Consórcio Intermunicipal e a Agência de Desenvolvimento Econômico da região no centro do processo; assim como também tratou do assunto o livro de Reis (2008), resultante de sua tese e de seu trabalho anterior no próprio consórcio.

As coletâneas mais recentes, por seu turno, em boa medida condensam abordagens e leituras contemporâneas específicas sobre as temáticas que ora se aborda, mas tem sido notória a multiplicação de estudos e pesquisas sobre a questão regional e o fenômeno recente dos consórcios públicos.

A obra organizada por Klink (2010a) é um dos esforços pioneiros ao sistematizar reflexões sobre a governança metropolitana posteriormente à aprovação e entrada em vigor da nova Lei dos Consórcios Públicos, objeto do artigo elaborado por Dias (2010). Para além das experiências internacionais revisitadas, cabe destacar o texto de Abrucio, Sano e Sydow (2010) sobre as diferentes formas de associativismo territorial no Brasil, que traz um breve tópico sobre as experiências de consórcios intermunicipais (com destaque para o caso do Ceará) e de três raros consórcios interestaduais, naquele momento, atuando na promoção do turismo regional (Ceará, Piauí e Maranhão), na articulação das políticas de saúde entre Bahia e Pernambuco (no Vale do Rio São Francisco) e no desenvolvimento do Baixo São Francisco, articulado entre Sergipe e Alagoas. Klink (2010b) finaliza a coletânea refletindo sobre a oportunidade de um

programa nacional para as regiões metropolitanas, ressaltando o potencial de articulação na captação e execução de programas com recursos federais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) por meio de consórcios públicos, antecipando um processo que se daria poucos anos depois no Grande ABC, como será visto adiante.

Ainda no que diz respeito ao tema da governança e de sua relação com as dinâmicas de desenvolvimento territorial, optou-se por destacar também o texto de Spink (2012) sobre os conceitos de cooperação e governança interjurisdicional. Como aponta o referido autor, ao apresentar as diferentes faixas de população nos municípios brasileiros, em todos os lugares

há desafios de gestão e de organização de serviços públicos que demandam a competência de negociar e sustentar relações interorganizacionais entre os diferentes níveis federativos ou entre entes federativos do mesmo nível [Spink (2012, p. 14)].

O autor mostra o crescimento recente das abordagens conceituais sobre governança [Spink (2012)], tendo como ponto de partida os estudos sobre a gestão metropolitana e destacando as escolas do novo regionalismo – também objeto da atenção de Klink (2001) – e da governança de múltiplos níveis. Por fim, Spink (2012) aborda os impasses sobre as questões metropolitanas no caso brasileiro, para adentrar pelas experiências dos consórcios intermunicipais. Sobre isso, o autor destaca: o surgimento desses organismos sem a existência de legislação específica, dos anos 1960 até 2005, quando se aprova a nova Lei dos Consórcios Públicos; a quantidade significativa de consórcios públicos em regiões metropolitanas marcadas pelo baixo grau de cooperação, inclusive no caso de São Paulo, onde o Consórcio Intermunicipal Grande ABC convive com outros cinco consórcios públicos atualmente; e a diversidade de formatos e agendas desses mesmos consórcios, ora monotemáticos, ora de papel mais abrangente, ressaltando, em relação ao Grande ABC, o fato de

ter retomado “seu caminho integrador do desenvolvimento da região” [Spink (2012, p. 24)].

A mesma obra prossegue com uma série de estudos específicos, entre os quais vale apontar inicialmente o texto de Carneiro e Dill (2012) sobre a institucionalidade e forte relevância política dos “*landkreise*”, as redes de comunidades locais presentes na estrutura federativa alemã em plano intermediário entre os níveis dos municípios e dos estados e compostas por municípios de pequeno e médio portes, com atribuições específicas na gestão dos respectivos territórios. Cruz, Araújo e Batista (2012) trazem uma perspectiva histórico-institucional sobre o consorciamento de entes públicos no Brasil, desde o fim dos anos 1960, mas enfatizando as alterações colocadas pela Lei 11.107/2005, que passa a regular a formação dos consórcios públicos, objeto também da análise de Strelec e Fonseca (2012) sobre a experiência consorciativa no estado de São Paulo. Estudos sobre os consórcios de abastecimento do Maranhão [Laczynski e Teixeira (2012)], o consórcio do transporte metropolitano na Grande Recife [Best (2012)] e a própria transição do Consórcio Intermunicipal Grande ABC para a figura jurídica de ente público [Bresciani (2012)] estão presentes na mesma coletânea.

A obra organizada por Cherubine e Trevas (2013) focaliza especificamente o campo dos consórcios públicos, em especial a partir da configuração do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo. Para além dos aspectos conceituais e temáticos abordados nos diferentes artigos que o compõem, cabe aqui ressaltar a abordagem de Reali e Reis (2013) sobre o desafio do consorciamento nas regiões metropolitanas, com abordagem focada no encontro possível e necessário entre a governança metropolitana e a presença dos consórcios públicos nessa equação, destacando-se a influência possível e necessária dos consórcios públicos para a “criação de um novo paradigma de governança metropolitana” [Reali e Reis (2013, p. 91)].

Em síntese, a literatura recente tem buscado abordar as experiências contemporâneas dos consórcios públicos, enquanto novas figuras relevantes para a gestão pública compartilhada, em relação direta com os desafios da governança metropolitana e do desenvolvimento territorial: como conclui Spink (2012) em sua reflexão sobre a “governança interjurisdicional”, é preciso “registrar, acompanhar e debater” [Spink (2012, p. 25)].

Para além da perspectiva acadêmica, o presente artigo parte também da experiência profissional do autor relacionada aos processos de articulação e integração das políticas públicas regionais, como ex-assessor do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e na passagem como gestor público pelas prefeituras de Santo André e Diadema. Por fim, traz a perspectiva da condição pessoal do autor como secretário executivo do próprio Consórcio Intermunicipal Grande ABC, em duas ocasiões, os biênios 2011-2012 e 2013-2014.¹

O artigo segue organizado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda, aborda-se a configuração territorial do Grande ABC; em seguida, faz-se uma apresentação sobre o período inicial de atuação do consórcio, ainda como associação dos municípios. Na quarta seção, são descritas as principais transformações recentes decorrentes da transição para a figura do consórcio público, destacando-se a consolidação de um papel estratégico do Consórcio ABC – como vai se denominar em algumas passagens para simplificação do termo oficial – no planejamento e na execução de projetos de alto impacto para a região. Por fim, conclui-se o presente texto com os desafios colocados ainda para o futuro mais imediato, seja no que se refere à execução do planejamento plurianual até 2017, seja nos avanços necessários para além desse período.

¹ Nesse contexto, em boa medida o autor dá prosseguimento ao texto publicado no número quatro dos Cadernos Adenauer [Bresciani (2012)].

A CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL DO GRANDE ABC

O território situado entre a Baixada Santista e o Planalto Paulista configura a chamada região do Grande ABC, que não tem caráter oficial, mas constitui uma identidade territorial própria. Trata-se aqui do aglomerado composto pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, que tem a sua constituição original no século XVI a partir da incursão pioneira de João Ramalho e da fundação de Santo André da Borda do Campo em 1553, precedendo a vila de São Paulo de Piratininga. A cidade ressurgiu com alguma vitalidade nos meados do século XIX, impulsionada pela Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, e em torno da atual Estação Santo André. O referido território assumiu os nomes de Santo André, São Bernardo e novamente Santo André, já no século XX, quando uma série de processos de emancipação deu origem aos sete municípios que hoje formam o Grande ABC.

Esse território se desenvolve ao mesmo tempo em que a cidade de São Paulo passa a ocupar um papel central no desenvolvimento nacional, na passagem do século XIX para o século XX, até se tornar a maior cidade do país e seu principal núcleo econômico. O Porto de Santos, a ferrovia já mencionada e o fluxo imigratório são fatores que colocam o atual Grande ABC em posição estratégica para a formação de um parque industrial pioneiro. A Segunda Guerra Mundial e a progressiva nacionalização de bens industriais, desde os anos 1930, dão origem aos complexos metal-mecânico e químico que até hoje constituem as grandes forças econômicas da região. A localização das montadoras de automóveis ao longo da via Anchieta nos meados da década de 1950 acelera e amplifica esse processo, atraindo milhares de brasileiros para ocupar as oportunidades de trabalho 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. É nesse contexto, entre 1988 e 1990, que o prefeito Celso Daniel articula com seus pares a fundação do Consórcio Intermunicipal das Bacias Billings e Tamandateí, como foi denominado oficialmente, mais conhecido como Consórcio Intermunicipal do Grande ABC,² como forma de fortalecer o território em suas políticas de abrangência regional.

A FORMAÇÃO INICIAL DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL NO GRANDE ABC (1990-2010)

Celso Daniel, prefeito de Santo André e primeiro presidente do consórcio, é a liderança que conduz a articulação e cooperação entre os municípios do Grande ABC, desde o fim dos anos 1980. Na década seguinte, seria também a liderança no período intenso de articulação dos interesses regionais, marcado pela criação da Câmara Regional do Grande ABC, espaço de negociação política entre os municípios, o governo estadual e a sociedade civil organizada, promovendo uma série de acordos visando à superação da crise vivida pelo ABC, dentro do contexto da crise nacional. O trágico falecimento de Celso Daniel em 2002, seguindo-se à morte do governador Mário Covas, leva a um período de refluxo da articulação regional no Grande ABC.³

Ao abordar a constituição da Câmara Regional, Daniel (2001, p. 452-453) destaca as iniciativas de memorialistas, sindicalistas e líderes empresariais no estímulo à integração regional e ressalta a criação do consórcio:

² Vale notar que, na transição para a figura do consórcio público, em 2010, o nome oficial e desde então vigente foi definido como Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

³ Celso Daniel e Mário Covas nomeiam respectivamente o edifício-sede do Consórcio Intermunicipal Grande ABC e seu auditório.

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 destaca ainda quatro pontos essenciais do espaço de concertação regional que seria constituído na Câmara Regional do ABC, na segunda metade dos anos 1990: a democracia participativa, abrindo espaço para a diversidade de interesses representados; o modelo de articulação fortemente pautado por articulações horizontais e não por hierarquização vertical; a flexibilidade daquele arranjo institucional, “traduzindo, assim, demandas mutáveis num cenário de grandes e rápidas transformações” [Daniel (2001, p. 465)]; e a relação entre desenvolvimento regional e inclusão social, reforçando a multidimensionalidade dos temas relevantes para a questão regional e para a atuação do consórcio, apontando a restrição de recursos (financeiros e humanos) como fator crítico para a superação dos desafios colocados no fim daquela década. Vale notar que a concepção apresentada por Celso Daniel, em grande medida, é retomada no quadriênio 2011-2014, especialmente na definição do Plano Plurianual Regional sob a presidência de Luiz Marinho, determinando a presente alocação de recursos para um conjunto de prioridades estratégicas.

A constituição do Consórcio Intermunicipal no Grande ABC integra, portanto, um modelo de governança das políticas de desenvolvimento regional, que se vincula com a Câmara Regional

do ABC, acima mencionada, e com a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, fundada em 1998, focada especialmente nas iniciativas voltadas à permanente reestruturação da economia regional. A principal característica desse modelo, construído no decurso dos anos 1990, é a articulação entre o setor público e a sociedade regional.

É com essa perspectiva, a partir de 2011, que se busca retomar a aproximação entre o consórcio e a sociedade civil, com a orientação de abertura das reuniões dos grupos de trabalho para o diálogo com as entidades regionais correspondentes, além da instalação do conselho consultivo da entidade, como previsto no estatuto do novo consórcio público.

Vale aqui ressaltar também a chamada “questão metropolitana”, que se recoloca como relevante no mesmo período, dada a aprovação da nova lei que reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo (Lei Estadual 1.139/2011). De um lado, esse processo potencializa e estrutura a agenda regional no governo do estado, com a configuração da chamada Agenda Metropolitana do Grande ABC, a partir do encontro realizado entre o consórcio e o governo estadual em meados de 2011, que se reflete posteriormente nas sucessivas propostas da entidade ao orçamento do estado de São Paulo, apresentadas ao longo do biênio 2013-2014.

UMA NOVA AGENDA REGIONAL: PROJETOS DE IMPACTO E O PLANO PLURIANUAL REGIONAL 2014-2017

Enquanto o biênio 2011-2012 foi demarcado pela definição de prioridades para a interlocução política do consórcio com os governos federal e estadual, sob as presidências de Diadema (prefeito Mario Reali) e de Rio Grande da Serra (Adler Kiko Teixeira), com claras repercussões para o debate das questões metropolitanas, os dois anos seguintes foram caracterizados por uma série de avanços estruturantes na consolidação de um novo papel

do consórcio, já sob a presidência de São Bernardo do Campo (prefeito Luiz Marinho) e avançando em relação aos desafios sistematizados no período anterior.⁴

Para fins do presente artigo, aqui se focalizam quatro pontos específicos: (i) a elaboração do Plano Regional de Mobilidade e a habilitação regional para o recebimento de recursos oriundos do PAC Mobilidade, destinados aos municípios e ao próprio consórcio; (ii) a elaboração do Plano Plurianual Regional Participativo para a orientação das prioridades regionais no quadriênio 2014-2017, em sintonia com a perspectiva do Sistema Nacional de Planejamento, capitaneado pelo Ministério do Planejamento em âmbito federal; (iii) a priorização da redução de riscos ampliando a perspectiva das iniciativas regionais no âmbito da defesa civil, com a decisão de remover 630 moradias em situação de risco iminente nos municípios consorciados; e, por fim, (iv) a significativa elevação dos recursos destinados pelos municípios consorciados, que inicialmente triplicam o orçamento da entidade em 2014 e quintuplicam para o biênio 2015-2016, bem como a aprovação pela Assembleia de Prefeitos e pelas sete câmaras legislativas municipais do projeto de lei que permite a ampliação do quadro de servidores do consórcio, inicialmente de 23 para 33 funcionários, fortalecendo especialmente a equipe técnica alocada na Diretoria de Programas e Projetos.

O ponto inicial decorre da agenda estabelecida anteriormente, que deu ao tema da mobilidade uma prioridade ao longo de todo o biênio 2013-2014. Desde o fim de 2011, o consórcio buscou viabilizar recursos do Programa de Fomento ao Desenvolvimento Regional, linha de fomento do governo estadual para a elaboração de um plano regional de mobilidade; a captação – naquele momento da ordem de R\$ 800 mil – foi aprovada e deu origem à contratação de uma consultoria para elaborar o

⁴ Conferir Bresciani (2012).

estudo, iniciado em fins de 2012. Uma inversão de etapas foi solicitada pela Assembleia de Prefeitos logo no início de 2013, por proposta do prefeito Luiz Marinho, resultando na antecipação de um Plano de Investimentos contendo 16 eixos do viário regional e necessidade de recursos da ordem de R\$ 8 bilhões; o referido plano foi entregue em abril à ministra do Planejamento, Miriam Belchior, e depois de uma série de encontros entre as equipes técnicas do consórcio e do governo federal levou ao anúncio de recursos do PAC Mobilidade de cerca de R\$ 2 bilhões para obras e projetos em quatro eixos priorizados inicialmente, feito pela Presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2013.

O anúncio desdobrava-se em duas etapas: recursos iniciais de R\$ 793 milhões para obras em cinco cidades (Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, Mauá e Rio Grande da Serra) e para projetos a serem realizados pelo consórcio para viabilizar obras da segunda etapa, já incorporando São Caetano do Sul, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, além do projeto de um centro de monitoramento regional. Tratou-se aqui de iniciativa pioneira e inovadora, dado que apenas capitais de estado se habilitavam para a captação de tais recursos, e o Grande ABC foi a única região contemplada sem ter essa condição. Um ano depois do anúncio e dos procedimentos cabíveis no Ministério das Cidades, o governo federal incluiu obras de Ribeirão Pires na primeira etapa do chamado PAC ABC, ampliando a ordem de grandeza para cerca de R\$ 900 milhões, e autorizando a Caixa Econômica Federal a estabelecer os procedimentos para a liberação inicial de recursos do Orçamento Geral da União na ordem de R\$ 500 milhões. O desafio agora é realizar as contratações necessárias para a execução das obras e projetos de forma sincronizada e sincronizada, já que vários dos corredores projetados ligam duas ou mais cidades da região.

Um segundo marco do período contemporâneo é a elaboração do Plano Plurianual Regional Participativo, cuja vigência

vai de 2014 a 2017, também por proposição do prefeito Luiz Marinho. Em função dos limites do presente artigo, vale destacar brevemente o significado do referido plano plurianual, especialmente em seu papel orientador das ações e dos investimentos, inclusive para além dos mandatos que findam em 2015. Embora não cabendo ao consórcio a formalidade na elaboração do plano plurianual, optou-se por colocar esse desafio à região, consultada em plenárias realizadas nas sete cidades consorciadas.

A elaboração do plano foi inserida no Sistema Nacional de Planejamento, articulado pelo Ministério do Planejamento, e serviu depois a uma iniciativa de disseminação de capacidades para a elaboração de planos similares por parte de trinta consórcios públicos em todo o país. Como afirma o presidente do consórcio na publicação que sumariza o Plano Plurianual Regional, afirmando ser esse instrumento “também um mapa a guiar todos aqueles que trabalham para que o Grande ABC ofereça cada vez mais qualidade de vida para sua população” [Consórcio Intermunicipal Grande ABC (2013, p. 4)].

O Plano Plurianual Regional foi definido a partir de quatro desafios priorizados pelos prefeitos: a melhoria da infraestrutura regional, a qualificação do desenvolvimento urbano e da gestão ambiental, a diversificação do desenvolvimento econômico regional e a promoção da inclusão social e dos direitos humanos. Os referidos desafios foram desdobrados em temas prioritários, e as contribuições da população foram levantadas nas plenárias e em consulta eletrônica, resultando em dez programas finalísticos e em um programa voltado ao desenvolvimento institucional do próprio consórcio. A relação dos 11 referidos programas contempla os grandes temas da mobilidade, drenagem, gestão dos resíduos sólidos, redução de riscos urbanos e ambientais, habitação, segurança urbana, desenvolvimento econômico e turismo, saúde, educação/cultura/esporte/lazer, políticas sociais e afirmativas, gestão e desenvolvimento institucional. Em cada

um dos programas, foi definido o objetivo e o indicador geral de avaliação, e também um conjunto de ações prioritárias, totalizando 63 ações previstas para o quadriênio 2014-2017.

Algumas dessas ações já estavam iniciadas, como o avanço rumo à execução preliminar do Plano Regional de Mobilidade; outras foram iniciadas, a exemplo da remoção de moradias em áreas de risco extremo; por seu turno, a totalidade das ações inscritas no Plano Plurianual Regional passa a ser objeto de detalhamento e desdobramento para a definição do calendário de execução dessas iniciativas, ao longo do triênio 2015-2017.

A aprovação do Plano Plurianual Regional se deu em ato formal, sendo acompanhada também da definição dos recursos orçamentários do próprio consórcio para os quatro anos de vigência. Foi aprovada também a triplicação do orçamento do consórcio na passagem de 2013 para 2014, alcançando uma cifra de quase R\$ 20 milhões, com posterior elevação em 2015 para recursos que serão superiores a R\$ 32 milhões anuais. Com tais referências, o plano quadrienal terá recursos próprios do consórcio em torno de R\$ 118 milhões, que deverão ser utilizados para apoiar as iniciativas prioritárias, em contrapartidas, elaboração de projetos para alavancar recursos de alto impacto e contratações vinculadas aos referidos programas.

O terceiro destaque do período mais recente está justamente no início das ações do programa voltado à redução de riscos. A rigor, não se pode falar de início, posto que, desde 2010, o consórcio deu grande prioridade à defesa civil na região, adquirindo equipamentos e veículos, atuando em parceria com a coordenadoria estadual, com a Universidade Federal do ABC (UFABC) e criando um grupo temático específico para o tema, formado por gestores oriundos da Defesa Civil e do planejamento urbano. Partindo da atualização dos mapas de risco para todas as cidades, contratados pelo consórcio no Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), o referido grupo temático avança para

a identificação das moradias em situação de risco mais iminente nos períodos de chuvas e prepara um plano de remoção de 630 residências situadas em seis cidades da região, à exceção de São Caetano do Sul, dadas suas características geográficas próprias.

A proposta segue para o governo do estado, com a perspectiva da prevenção, e não da remediação de danos, e as residências são progressivamente removidas pelas respectivas prefeituras, antes mesmo da pactuação definitiva de partilha dos aluguéis firmada entre o consórcio e o governo do estado e que envolve também a definição de soluções de moradia definitiva para os casos não contemplados ainda por projetos em andamento, com recursos federais e estaduais.

O último destaque do período mais recente trata da significativa expansão do orçamento próprio do consórcio, já referido na exposição acima sobre o Plano Plurianual Regional, que passa da ordem de R\$ 6,5 milhões em 2013 para um valor acima de R\$ 32 milhões em 2015, refletindo uma mudança na base de cálculo, antes fixada em 0,11% da somatória das receitas correntes líquidas, e alterada para 0,30% em 2014 e 0,50% a partir de 2015, com a finalidade de possibilitar a alavancagem de recursos ainda maiores, pautados em estudos consistentes, ou valores de contrapartida relevantes para os projetos estruturantes em termos regionais.

Da mesma forma, vale referir a decisão pela ampliação da equipe própria do Consórcio ABC, fixada originalmente em 23 servidores, de acordo com a lei aprovada em 2009, nos sete municípios, e que passa a admitir um crescimento do quadro para até 56 servidores, com imediata abertura de dez novos empregos públicos, em sua maioria preenchidos por concurso público. A proposta foi aprovada pela Assembleia de Prefeitos e pelas sete câmaras municipais, entre abril e setembro de 2014, devendo, portanto materializar-se no início de 2015, com ênfase no necessário reforço da equipe técnica que constitui a Diretoria de Programas e Projetos do Consórcio ABC, com a criação de

cargos para gestores de políticas regionais, visando à adequada execução e gestão do Plano Plurianual Regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações institucionais verificadas nos quatro primeiros anos de atuação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, pautadas em fatos como os destacados no tópico anterior, trazem em si o espírito original da entidade: a base no consenso, o foco nas questões regionais de relevância, a representação e capacidade de diálogo com os governos estadual e federal. Porém, amplificam o alcance da atuação da entidade regional, inclusive com a captação de recursos significativos do PAC Mobilidade diretamente para a entidade, ao mesmo tempo em que impõem novos desafios para a maturidade dos consórcios públicos, com reflexos claros no debate sobre as relações intergovernamentais, o associativismo territorial e a governança metropolitana.

Parte desses novos desafios se coloca no escopo de ações do programa de gestão e desenvolvimento institucional: a formação regional de gestores – avançando em relação a experiências pontuais, a exemplo dos gestores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) –; a implantação de um observatório de políticas públicas regionais, que deve ser um dos objetos de cooperação técnica entre o Consórcio ABC e a UFABC; a comunicação institucional, cobrindo campanhas de cunho regional.

Outra parte se refere a avanços necessários na própria interpretação da Lei dos Consórcios Públicos, caso da possibilidade de tomada de crédito/financiamento em órgãos nacionais e internacionais, a exemplo do BNDES, e que demanda um diálogo com o Senado e Secretaria do Tesouro Nacional para que seja viabilizado e corretamente implantado; de todo modo, o Consórcio ABC já inicia um processo de interlocução apoiado pela Frente Nacional de Prefeitos com o governo federal e com o próprio BNDES, formatando um possível projeto de modernização da

gestão pública com alcance regional, para que a discussão possa ser também feita com base em projetos concretos.

Por fim, cabe aqui assinalar, ao longo dos últimos anos, uma limitação relevante em torno da agenda metropolitana, dada pela inconsistência das estruturas e mecanismos inerentes à nova lei que configura a Região Metropolitana de São Paulo, vigente desde 2011. Nesse sentido, resta ainda mais evidente e pertinente o papel dos consórcios públicos existentes na metrópole paulista, para que, com a prefeitura da capital, possam conduzir e liderar um novo processo de governança metropolitana com efetividade e ações transformadoras de alto impacto, preocupação que também se aplica às maiores regiões metropolitanas do país.

REFERÊNCIAS

- 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. p. 21-47.
- BATISTA, S. *et al.* *Guia de Consórcios Públicos*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. 3 volumes.
- BEST, N. A experiência do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. In: *CADERNOS ADENAUER XII, n. 4. Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p. 179-201.
- BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (org.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- BRESCIANI, L. P. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. In: *CADERNOS ADENAUER XII, n. 4. Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p.161-178.
- CADERNOS ADENAUER XII, n. 4. Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012.
- CARNEIRO, J. M. B.; DILL, G. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos *Landkreise*. In: *CADERNOS ADENAUER XII, n. 4. Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p. 57-75.

CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (org.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. *Relatório das principais ações do Consórcio Intermunicipal 1990-2008*. Santo André, 2008.

_____. *Planejamento Estratégico 2011-2020. 20 anos planejando e executando ações regionais*. Santo André, 2010.

_____. *PPA Regional Participativo Grande ABC 2014-2017*. Santo André, 2013.

CRUZ, M. C. M. T.; ARAÚJO, F. F.; BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. In: CADERNOS ADENAUER XII, n. 4. *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p. 111-123.

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. p. 450-467.

DIAS, S. Considerações acerca dos consórcios públicos regulamentados pela Lei 11.107/2005. In: KLINK, J. J. (org.). *Governança das metrópoles*. São Paulo: Annablume, 2010. p. 201-228.

KLINK, J. J. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. (org.). *Governança das metrópoles*. São Paulo: Annablume, 2010a.

_____. Posfácio: por um programa nacional para as regiões metropolitanas? In: KLINK, J. J. (org.). *Governança das metrópoles*. São Paulo: Annablume, 2010b. p. 289-292.

LACZYNSKI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão. In: CADERNOS ADENAUER XII, n. 4. *Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p. 141-159.

REALI, M.; REIS, R. C. O desafio do consorciamento nas regiões metropolitanas. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (org.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 81-94.

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*, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 85-122, dez. 2001.

SPINK, P. Cooperação e governança interjurisdicional: conceitos em discussão. In: *CADERNOS ADENAUER XII*, n. 4. *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p. 13-29.

STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. In: *CADERNOS ADENAUER XII*, n. 4. *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p. 125-139.