

# Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e a Construção de Políticas Pùblicas: A Casa Abrigo Regional

Leonardo Galardinovic Alves<sup>1</sup>

Artigo recebido em 05/11/2015 e aprovado em 15/12/2015.

SUMÁRIO: 1 *Introdução* • 2 *Associativismo Territorial* • 3 *Consórcio Intermunicipal do Grande ABC* • 4 *Casa Abrigo Regional* • 5 *Conclusões e Considerações Finais* • 6 *Referências*.

RESUMO: A pesquisa se debruçou sobre uma das políticas do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, a Casa Abrigo Regional, de acolhimento a mulheres em situação ou risco de violência doméstica – trata-se de política gerida diretamente pelo Consórcio, indo além da integração/coordenação de políticas municipais e do papel da instituição na união de força dos municípios para a negociação com esferas superiores de governo. Além da contextualização dos resultados na literatura, se procedeu de modo a situar o constatado no panorama da mudança normativa a reger consórcios no Brasil, através da qual houve a normatização dos consórcios públicos como componentes da administração indireta, com novas potencialidades para tais instituições. Metodologicamente, utilizou-se análise documental qualitativa e entrevistas semiestruturadas. Verificou-se que a Casa Abrigo é uma política exemplificativa dos ganhos das mudanças legais, e sua regionalização constitui um sucesso, demonstrando ganhos do associativismo entre entes federados.

PALAVRAS-CHAVE: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC • Federalismo • Municípios • Associativismo territorial • Consórcios públicos.

<sup>1</sup> Graduando em Políticas Pùblicas pela Universidade Federal do ABC Paulista.

## Intercity Consortium of Great ABC and the Development of Public Policies: The Regional Women's Shelter

CONTENTS: 1 Presentation • 2 Territorial associations • 3 Intermunicipal Consortium of the Greater ABC • 4 House Regional Shelter • 5 Conclusion • 6 References.

*ABSTRACT: This work has focused one of the Intercity Consortium of Great ABC policies, a house for shelter women in situation of domestic violence – it is a policy managed and offered directly by the Consortium, that, by this policy, is exceeding (i) the coordination or integration of municipal policies and (ii) its role as locus of forces integration for the municipalities in the bargain process with the State or the federal government. The research's results were contextualized using the literature about Brazilians federalism and territorial associationism, analyzed according to the change in law related to public consortiums, which has determined those institutions as a part of public indirect administration conceding a new potential for public consortiums. The method was qualitative analysis of documents and semi-structured interviews with relevant players. The conclusion was that this policy serves as a case of the new public consortiums law's improvements, and its process of regionalization constitutes a significant success, showing the advantages of the association of federated units by this institutional instrument.*

KEYWORDS: *Intercity Consortium of Great ABC • Federalism • Municipalities; territorial associationism • Public consortiums.*

## **Consortium Intermunicipal de la région du Grand ABC et la Construction de Politiques Publiques : La Maison d'Accueil Régional**

SOMMAIRE: *1 Introduction • 2 Associativisme Territorial • 3 Consortium Intermunicipal de la région du Grand ABC • 4 Maison d'Accueil Régional • 5 Conclusions et considérations finales • 6 References.*

RESUME: La recherche a examiné l'une des politiques publiques du Consortium Intermunicipal de la région du Grand ABC, la Maison d'Accueil Régional pour les femmes en situation ou risque de violence domestique – une politique gérée directement pour le Consortium, allant au-delà d'une intégration/coordination de politiques municipales et du rôle de l'institution dans l'union des forces des municipes pour la négociation avec le sphères supérieures de gouvernement. Outre la contextualisation des résultats avec la littérature existant, l'étude a procédé pour situer les informations constatées dans le panorama du changement normatif qui règle les consortiums au Brésil, à travers duquel il y a eu la normalisation des consortiums publiques comme composant de l'administration indirecte avec des nouvelles potentialités pour ces institutions. Méthodologiquement, l'étude a utilisé l'analyse qualitative de documents et interviews semi-structurées. Se vérifié-t-il que la Maison d'Accueil est une politique type gérée à partir des gains des changements légaux, et sa régionalisation constitue un cas de succès, démontrant les gains de l'association entre les entités fédérées.

MOTS-CLÉS: Consortium Intermunicipal de la région du Grand ABC • Fédéralisme • Municipes • Associativisme territoriale • Consortiums Publics

## **1. Introdução**

O objetivo da pesquisa foi analisar a atuação do Consórcio Intermunicipal do ABC, lançando luz sobre um de seus resultados práticos. Buscou-se estudar uma experiência em particular, a Casa Abrigo Regional, ligando a experiência a análises sobre o associativismo territorial no federalismo brasileiro e à normatividade a respeito. Há na literatura menções ao caso do Consórcio do Grande ABC como referencial no histórico do cooperativismo federativo horizontal e na governança metropolitana no país (ABRUCIO, SANO E SYDOW, 2010; FREY, 2012; ABRUCIO E SANO, 2013, LACZYNKI E ABRUCIO, 2013; REALI E REIS, 2013). Porém, a mera observação da estrutura institucional que constata o quanto a empreitada fora avançada e pioneira não é suficiente para trazer ao campo científico a experiência de quase duas décadas e meia. Compreender o quanto tal experiência lega avanços em uma área complexa como a execução conjunta de políticas permite avaliar o cooperativismo multitemático e abrir caminhos para melhor avaliação desta alternativa por agentes públicos.

### **Federalismo: uma contextualização**

O federalismo consiste em um sistema de organização do Estado através do qual se estabelece alguma divisão formal e pactuada do poder em, no mínimo, dois níveis de governo, um exercido sobre todo o território e o outro fragmentado em certas unidades territoriais, com competências definidas (ALMEIDA, 2001; ANDERSON, 2009). O federalismo pode ser visto como um contínuo, na prática. Definições seriam tipos ideais, já que há forte variação institucional, mas podem ser observadas semelhanças: mínimo de dois níveis de governo, submetidas diretamente ao eleitor; constituição escrita com partes inalteráveis pelo governo central; atribuições legislativas aos dois níveis de governo, obtendo ambos alguma autonomia genuína; arranjos que permitam participação das unidades constitutivas nas decisões centrais – caso de câmaras altas (ANDERSON, 2009). O caso brasileiro conforma-se a estas características mais gerais, com algumas peculiaridades, dentre as quais salta aos olhos a de que aqui há mais que dois níveis de governo, já que os municípios são também entes federados (OLIVEIRA, 2008).

Historicamente, o território brasileiro passou por movimentos pendulares em relação ao grau de centralização e descentralização da administração. O percurso histórico do federalismo nacional foi descrito, por exemplo, por Almeida (2001), Costa (2004) e Souza (2010). Na atualidade, a principal “herança” vem da Constituição de 1988. A derrocada do regime militar, na virada dos anos de 1970 para 1980, foi acompanhada de

abertura em níveis subnacionais – a eleição de governadores de oposição e seu fortalecimento foram importantes para a transição democrática (ALMEIDA, 2001). Estabeleceu-se certa ligação entre os ideais de democratização e descentralização, que, aliada ao poder das lideranças regionais, configurou uma Constituição decentralizadora, com o reconhecimento dos municípios como entes autônomos<sup>1</sup> (ALMEIDA, 2001). O aspecto da autonomia municipal consiste em uma das características mais salientes do modelo brasileiro pós-1988 (OLIVEIRA, 2008). Tal quadro gerou uma série de consequências – algumas positivas, como a inovação permitida pelo fato de haver milhares de instâncias pensando políticas, outras, entretanto, negativas, como a dificuldade de municípios pequenos de fato aproveitarem a autonomia devido a questões financeiras, técnicas e da própria compreensão da autonomia (LACZYNKI E ABRUCIO, 2013).

Sob o ponto de vista das políticas públicas, o federalismo exige atenção para o modo como se dá a interação entre os diferentes níveis de governo. A interação entre os diversos níveis poderia se dar com vieses mais competitivos – como guerras fiscais ou disputas entre governos com vistas à política eleitoral - ou cooperativos, como a existência de convênios, consórcios e conselhos. Tais interações podem ser de cunho horizontal, como diferentes municípios consorciados; ou vertical, por meio, por exemplo, de parcerias do governo federal com municípios (ABRUCIO E SANO, 2013). Uma análise sobre as experiências bem-sucedidas de interações governamentais é fundamental para o desenho de uma série de políticas no Brasil, país em que a mesma autonomia legal é dada para unidades substancialmente disparest entre si quanto ao porte, além de haver disparidades quanto a conformidades territoriais, naturais, econômicas e culturais.

## **2. Associativismo Territorial**

Abrucio, Sano e Sydow (2010) traçam um panorama geral a respeito do tema do associativismo territorial – ali, os autores desenvolvem o argumento de que no momento pós Constituição de 1988 se estabelecem duas “forças” em relação ao associativismo federativo. De um lado, uma tendência à compartmentalização, advinda no bojo da associação das ideias de democratização e descentralização. Entretanto, postulam os autores que estaria em curso, por outro lado, a tendência de cooperação. Neste sentido, poder-se-ia colaborar entre esferas, cujo exemplo clássico é o do Sistema Único de Saúde,

---

<sup>1</sup> Para um debate a respeito das conexões entre democracia e descentralização, ver Frey (2012).

com competências federativas definidas e arenas de diálogo, como as comissões bipartites e tripartites. Outro modelo de cooperação seria o horizontal – estados com estados, municípios com municípios; ou ainda diversas territorialidades de diferentes esferas.

A cooperação vem crescendo no Brasil, constatação obtida diante do número de associações apresentado pelos autores. Já há modelos muito disseminados, como o consorciamento em torno da saúde, que àquela altura reunia mais de duas mil localidades, ou os Arranjos Produtivos Locais, com quase mil casos. Há em curso experiências promissoras no que se refere à governança das metrópoles – como o caso do Grande Recife na gestão do transporte público (BEST, 2011) ou do modelo desenvolvido em Belo Horizonte (FREY, 2012), além, é claro, da experiência do ABC paulista. A possibilidade de ganhos de escala, diminuição de comportamento *free rider*, articulação junto a outras esferas de governo são algumas das vantagens apontadas (OLIVEIRA, 2008).

A Emenda Constitucional 01/1969 estabelecia a possibilidade de cooperação entre entes federados por meio do convênio (CRUZ, ARAÚJO E BATISTA, 2011). Desde aquela época foram surgindo experiências consorciais. Os autores apontam, no entanto, a fragilidade jurídica de tais arranjos, em geral “associações civis”, ponto de vista reforçado por Fonseca (2013) ao apontar a informalidade dos mesmos. No presente momento constitucional, o Art. 241 da Carta Magna, com redação dada por uma emenda de 1998, aponta a possibilidade de cooperação mais efetiva:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988).

A falta de um reconhecimento jurídico das instituições associativas como administração pública dificultava o avanço rumo a um papel mais destacado (CRUZ, ARAÚJO E BATISTA, 2011; FONSECA, 2013; DIAS, 2010). Em março de 2003, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC entregou uma agenda ao novo presidente da República, através da qual, dentre outras demandas, requisitou um avanço legal de modo a contemplar o consórcio como pessoa de direito público, regulamentando a norma constitucional. A complementação veio através da lei 11.107, de 2005<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Para um relato do processo que culminara na lei, ver Dias (2010).

Sinteticamente, a lei estabelece a possibilidade de o consórcio público ser estabelecido como órgão da administração indireta de seus membros, enunciando regras que auxiliam na estabilidade da instituição, e facultando às administrações delegações de atividades exclusivamente estatais – já que o consórcio é parte da administração do ente em questão, bem como acordos de prestação de serviços por parte dos consórcios sem necessidade de licitação. Fica aberta também a possibilidade de o consórcio se constituir como pessoa jurídica de direito privado, mas mesmo neste caso deverá seguir certas normas de direito público quanto a alguns de seus atos (como o processo licitatório e a admissão de pessoal) (CRUZ, ARAÚJO E BATISTA, 2011). Fonseca (2013) coloca tal legislação como um avanço da tendência cooperativa frente à competitiva. A possibilidade de receber recursos diretamente da União ou de Estados constitui uma vantagem bastante considerável.

Os consórcios deverão elaborar protocolos de intenção, assinados pelos membros, que devem remetê-lo às Casas Legislativas para aprovação de todas. Tal medida, além das que estipulam contratos formais de rateios de despesas, contribui para a estabilidade dos consórcios frente a mudanças de gestão (CRUZ, ARAÚJO E BATISTA, 2011; STRELEC E FONSECA, 2011). Anula-se a possibilidade de uma prefeitura simplesmente abandonar suas obrigações e o projeto, ficando legalmente “amarrada” à proposta.

Entretanto, Strelec e Fonseca (2011) apontavam que grande parte dos consórcios não haviam, à época, se adaptado à nova lei – por uma série de motivos apontados pelos autores. Alguns motivos vão ao sentido da não adequação da realidade daqueles arranjos à nova lei, como a impossibilidade de incluir membros do setor privado ou da sociedade civil como sócios. Além disso, há casos de desnecessidade de enquadramento, dados os motivos mais modestos dos arranjos. De certo modo, ao aderir ao novo enquadramento legal, dá-se um passo adiante no processo de cooperação, o que intensifica as incertezas e ônus dos processos, demonstrados por alguns dos motivos apontados pelo estudo – divergência política e risco de contaminação da prestação de contas de um dos membros por ocasião do comportamento dos demais. Abrucio e Sano (2013), refletindo a respeito da diversidade de modelos de associativismo territorial, preconizam a necessidade de flexibilidade ao se lidar com a multiplicidade de casos brasileiros – o que pode denunciar o viés de origem, dada a inspiração da legislação e a defesa de sua necessidade ter vindo do caso do ABC, em grande medida (DIAS, 2010; REALI E REIS, 2013; ABRUCIO E SANO, 2013).

### 3. Consórcio Intermunicipal do Grande ABC

O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, fundado em 1990, é tido como caso de sucesso devido à complexidade: tratava-se de uma sub-região da maior Região Metropolitana do Brasil e o consórcio deveria ser multitemático, intersetorial, embora focado em temas ambientais e de desenvolvimento econômico, inicialmente. Compõe-se dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, isto é, toda a chamada região do Grande ABC Paulista. Seu sistema de financiamento se dá através de cotas proporcionais à capacidade de cada município, grosso modo, 0,1% do orçamento de dois anos anteriores com correção monetária (BRESCIANI, 2011; FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2011; CRUZ, 2012). Há, portanto, certo caráter solidário e redistributivo, uma vez que os recursos são transferidos de acordo com a capacidade financeira, e não de acordo com a utilização efetiva de eventuais serviços do Consórcio, ou do aproveitamento de suas ações.

Segundo Abrucio, Sano e Sydow (2010), pode-se destacar três fatores essenciais para o sucesso da consecução da empreitada: havia e há uma identidade regional comum, fundada na industrialização fordista, com capital social correlato. Além disso, havia lideranças – os sindicatos, alguns empresários e a mídia local contribuíram para a criação do clima de cooperação. Contudo, a centralidade do processo se deve, como já citado, ao então prefeito de Santo André, Celso Daniel, cuja liderança pode ser comprovada pela sua destacada votação em 1988, 1996 e reeleição em 2000, bem como pela comoção popular em torno de sua morte, no início de 2002. Secundariamente, houve o apoio do governo estadual para o avanço na cooperação, através do mandatário, Mário Covas, governador a partir de 1995, que incentivara a participação dos municípios menores em um momento de incerteza quanto aos ônus da cooperação (o papel destas figuras é apontado também por Bresciani (2011) e fora destacado por uma entrevistada). Além da identidade e papéis desempenhados por lideranças, a própria criação de institucionalidades, como, além do Consórcio, a Agência de Desenvolvimento Econômico e a Câmara Regional, contribuíram para a manutenção do projeto cooperativo ao longo do tempo.

A experiência regional do final dos anos de 1990, segundo Celso Daniel (relatado por Bresciani, 2011) trazia alguns elementos bastante coadunados, direta ou indiretamente, ao preconizado por Frey (2012) para a governança metropolitana: havia um forte componente de democracia participativa, com a presença de uma série de *stakeholders* da sociedade civil; articulação horizontal e vertical sem hierarquização; flexibilidade do

arranjo institucional e uma amalgama dos objetivos econômicos com os sociais (BRESCIANI, 2011).

Sua atuação se deu, sobretudo, através de planos que serviriam a toda a região; articulação e negociação junto a outras esferas – União e Estado e harmonização de políticas municipais. O provisionamento comum de políticas, que é apontado como um dos maiores ganhos do associativismo territorial, sobretudo no caso de municípios, dado o arranjo constitucional autonomista, não fora muito explorado (CÂMARA REGIONAL DO ABC, 2000; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2008, 2010). A principal exceção é a Casa Abrigo. A análise desta experiência possibilita verificar ganhos de políticas plurimunicipais em um caso em que a institucionalidade é basicamente resolvida, constituindo-se um *best practice* dentro de uma experiência (o Consórcio do ABC) já apontada como exitosa, cujo estudo pode auxiliar a construção de um conhecimento a respeito do associativismo para municípios no país.

#### 4. Casa Abrigo Regional

A Casa Abrigo Regional é um projeto que engloba duas casas para acolhimento de mulheres em situação de risco de dano à integridade física e psicológica, decorrente de violência doméstica, bem como seus filhos menores, quando não houver outra possibilidade de abrigo (parentes, amigos, etc.), dispondo de vagas para quarenta pessoas. Trata-se de um trabalho interdisciplinar, envolvendo, por exemplo, assistência psicológica, jurídica, social e inserção no mercado de trabalho. Traz ainda uma perspectiva de trabalho de conscientização das vítimas quanto a questões de gênero, direitos, cidadania, e papéis femininos na sociedade (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2011; CRUZ, 2012). Já beneficiou mais de mil e quinhentas pessoas, e seu orçamento anual é da ordem de R\$ 1,3 milhão<sup>3</sup>.

Integra um conjunto de políticas, envolvendo o acolhimento, por meio de Centros de Referência dedicados à violência contra a mulher ou de assistência social e um acompanhamento posterior ao desabrigamento. A dinâmica é de (I) entrada das beneficiárias por meio dos equipamentos e serviços municipais – (II) em casos extremos (o abrigamento é a última opção), há a entrada em uma das casas abrigos, de gestão regional.

---

<sup>3</sup> Programa Casa Abrigo Regional recebe Medalha Ruth Cardoso – Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Disponível em: <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/noticias/2015/03/programa-casa-abrigo-regional-recebe-medalha-ruth-cardoso>>, acesso em 13/03/2015.

As casas proporcionam um ambiente seguro, de localização sigilosa. No desabrigamento, (III) passa-se de novo aos serviços municipais, que acompanham as beneficiárias. A entrada das beneficiárias por meios de serviços municipais constitui fato determinante para o maior ou menor uso, por parte dos municípios, da política. Segundo relatou-nos uma entrevistada, o município possuir um centro específico de atenção à mulher em situação de violência (já que em algumas cidades, o acolhimento é feito por centros genéricos de assistência social) influí positivamente no real uso do serviço, já matizadas condições demográficas.

O programa é gerenciado por um Conselho Gestor, vinculado ao Grupo de Trabalho de Gênero do Consórcio. O provisionamento é feito por meio de uma organização social (OS) parceira, contratada por meio de licitação diretamente pelo Consórcio – atualmente, a ONG Samaritano São Francisco de Assis, a terceira organização a operacionalizar a Casa Abrigo<sup>4</sup>. A manutenção do programa é feita por meio de rateio entre as sete prefeituras, de forma proporcional ao orçamento municipal – não tendo as cotas de contribuição a ver com o uso feito dos equipamentos, mas com as possibilidades financeiras dos municípios, ganhando o programa um caráter redistributivo, em sintonia com o modo como se dá a cotização para custeio do Consórcio.

Houve, na região do Grande ABC, uma Casa Abrigo municipal em Santo André na primeira gestão Celso Daniel. Entretanto, em 1993, quando Newton Brandão assume o Paço andreense, a casa é fechada (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2011; CRUZ, 2012). Durante o período em que funcionou, o serviço chegou a atender pontualmente demanda de municípios vizinhos, em situações emergenciais ou acordos (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2003). Ocorre uma série de articulações da sociedade civil no fim dos anos 1990. Constitui-se no ano de 1997 a Frente Regional de Combate à Violência Contra a Mulher, como fruto destas mobilizações, incluindo também o Poder Público (executivos e legislativos municipais). Foram definidos três eixos de atuação para Frente: o Grupo de Trabalho – Violência Contra a Mulher, no Consórcio (buscando inserir a problemática no âmbito regional, em suas instituições de governança); a capacitação para atendimento em situações de violência para profissionais do serviço público e lideranças sociais e a demanda pela implantação da Casa Abrigo (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2003). No Planejamento Regional Estratégico,

---

<sup>4</sup> Houve a ONG Fala Mulher e a Associação Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde.

documento feito de forma participativa na transição da década de 1990 para 2000, que deveria nortear a ação do Consórcio de 2001 a 2010, a política de implantação de uma Casa Abrigo Regional foi incluída dentre as metas – no Eixo Estruturante 07 – Inclusão Social (CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC, 2000).

Entre o final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, é implantada, novamente, a Casa Abrigo municipal de Santo André<sup>5</sup>. Já há a tendência de se regionalizar o serviço, expressa na menção a esta ideia no Planejamento Regional. Entretanto, o processo de regionalização aparenta ter tido um caminho de idas e vindas. Uma minuta de projeto de lei, datada de 2001, de Santo André, apontava para a possibilidade de o município constituir um Consórcio para gerir a Casa Abrigo, de modo apartado ao Consórcio Intermunicipal do Grande ABC<sup>6</sup>. Há acordos informais com três outros municípios (Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2011), que constam em documentos do Consórcio: Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Tais documentos<sup>7</sup> apontam a imensa informalidade deste início, contendo listas de compras de mantimentos para cada municipalidade, bem como escalas de funcionários pela qual as cidades deveriam ceder alguns dias por semana certos servidores. Entretanto, é evidenciado também que por volta de 2002 tais acordos passam a ser documentados pelo Consórcio, e as reuniões acontecem nesta instituição. Em 2003 é pautada a regionalização da política no âmbito do Consórcio, e a gestão cooperada, diretamente pela instituição, é aprovada pelo Conselho de Municípios, em dezembro. Além dos quatro municípios já integrados ao serviço, de modo informal, Diadema passa a participar também (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2011). Os municípios de São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul só passam a participar em 2006, quando de fato a política atinge as sete cidades.

Em 2004 é feito processo licitatório no qual a ONG Fala Mulher é selecionada, a qual permanecerá envolvida por 60 meses (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2011; CRUZ, 2012). Este é um ponto bastante interessante do projeto. É seguido o rito

<sup>5</sup> A documentação disponível para consulta no Consórcio não deixa claro o início do funcionamento desta casa, e no documento da Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM (2011) só é mencionado que nos anos de 2000 e 2001 houve acordos informais entre prefeituras para o uso deste equipamento.

<sup>6</sup> MINUTA – Projeto de Lei de 2001. Processo n° 27.559/1999-0, Santo André.

<sup>7</sup> GT de Combate à Violência à Mulher – Coordenadoria. Relatório Informativo – Previsão de Custos. Santo André, julho? de 2002; GT de Combate à Violência à Mulher – Coordenadoria. Acordo entre os Quatro Municípios. Santo André, julho de 2002; Coordenadoria da Casa Abrigo Regional do ABC. Relatório Informativo. Santo André, 29 de julho de 2002;

preconizado pela Lei de Licitações, com a remuneração da contratada pelos municípios participantes, que transferiam o dinheiro para uma conta bancária específica do Consórcio para esta finalidade. Sendo o Consórcio uma Associação Civil, os municípios não estavam amarrados, podendo, teoricamente, abandonar o projeto, não arcando com as obrigações assumidas. Desta forma, estariam colocando os demais em situação complexa, já que estes poderiam não contar com possibilidades orçamentárias de “cobrir” o desistente, e, ao mesmo tempo, poderiam sofrer reveses, como a interrupção do convênio pela entidade parceira, mesmo cumprindo com todos os seus deveres. Uma das situações abrangidas pela Lei dos Consórcios Públicos (11.107/2005) é a possibilidade de contratação conjunta com segurança jurídica para todos os sócios. Houve neste caso, entretanto, a contratação “sem segurança”. O modo com o qual se deu a implementação da Casa Abrigo, portanto, foi uma amostra do que pode ser feito “sem medo” com a nova legislação.

Em 2006, o município de Diadema celebra convênio com o governo federal para a construção de uma nova Casa Abrigo, que passa a integrar o programa. A equipagem da casa foi feita com verbas do Consórcio.

A integração com serviços municipais é fundamental para o desabrigamento seguro das beneficiárias – como programas de habitação, frente de trabalho e inserção empregatícia, bem como para certos aspectos da política, como a segurança – feita por guardas civis municipais, em uma articulação entre Grupos de Trabalho, dentro do Consórcio – Gênero e Segurança (BRESCIANI, 2011). Há o envolvimento de uma série de entidades da sociedade civil, como grupos feministas, sindicatos, Promotoras Legais Populares, OAB, etc.. O envolvimento e articulação de atores do poder público municipal, regional e da sociedade civil é um dos trunfos do programa (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2011; CRUZ, 2012 e relatado em entrevista).

#### Decorrencias da dinâmica de regionalização

Unanimemente as entrevistas apontaram para aquele que é considerado um dos principais ganhos do gerenciamento comum de políticas – a otimização de recursos, de modo que municípios menores que, isoladamente, não teriam condições de manter serviços deste gênero ganham acesso ao mesmo (é sempre reservada ao menos uma vaga por município). Municípios maiores, que tem porte para manter um serviço municipal, ganham ao terem com quem dividir custos, gerando sinergias – os munícipes de cidades menores ganham o acesso, enquanto os contribuintes dos municípios maiores economizam. O porte atual do projeto se mostra efetivo, já que foi-nos relatado que sempre se conseguiu abrigar

mulheres de acordo com a demanda, não havendo um caso de falta de vagas. Se, por um lado, em se tratando de violência contra a mulher, é sempre possível pensar em demanda reprimida, por outro, não há, efetivamente, casos de uma cidadã se deparar com “porta fechada” ou com “filas de espera”, levando-nos a confirmar a real otimização dos recursos.

Outro ganho decorrente da regionalização apontado é de que a institucionalização pelo consórcio pode fazer com que a política seja mais sólida frente às mudanças político-eleitorais municipais. O episódio do fechamento da Casa andrenense em 1993 é exemplar. Uma vez regionalizada, torna-se mais “burocrático” e politicamente custoso o processo de abandono de alguma política.

Outra vantagem da via intermunicipal, apontada por duas entrevistadas, de dois modos diferentes, é o fato de que políticas inicialmente municipais são “exportadas” para populações vizinhas. Em uma das abordagens, a população de municípios cujas administrações não têm determinada agenda podem ser contempladas em certas questões quando a administração vizinha possui esta pauta e busca regionaliza-la. Foi destacado também este ganho para municípios não “formuladores” com base não na agenda, mas na existência de *expertise*, que se volta não só em prol de uma municipalidade, mas de toda a região. O histórico da Casa Abrigo, que se iniciou em Santo André, cujo governo tinha compromissos eleitorais com a agenda da violência contra a mulher e uma equipe técnica constituída em torno do tema confirma tais ponderações. A possibilidade de o federalismo propiciar um “laboratório” de políticas públicas é apontada como uma de suas vantagens por Abrucio e Sano (2013), por exemplo. Entretanto, necessário pontuar que o uso compartilhado não necessariamente significa que a população da região usufrui equitativamente da política. A presença de um centro especializado em atendimento à violência contra a mulher está correlacionada a um uso mais intenso do serviço em comparação a uma rede municipal não específica para este problema, conforme relatamos. Estas diferenças de estrutura administrativa podem levar à situação em que um município beneficia mais sua população que outro, embora ambos, teoricamente, façam jus ao mesmo equipamento. De forma geral, o preparo técnico e administrativo pode constituir uma fonte de desigualdade na fruição de soluções compartilhadas<sup>8</sup>.

Foram apontadas duas dificuldades próprias da dinâmica intermunicipal. A primeira seria o fato de que trocas de gestores públicos levam o Consórcio a repetir certos debates – é trocada, por exemplo, uma representante municipal no Grupo de Trabalho, que não está

---

<sup>8</sup> Agradeço a Klaus Frey pela observação.

convencida de determinado ponto que já estava pacificado. Tratando-se de uma igual entre pares, é necessário repetir um processo já ocorrido. Como se tratam de sete administrações públicas, este problema que pode ocorrer em nível municipal é multiplicado, além de haver igualdade de posição entre os antigos e novos burocratas municipais envolvidos nas políticas consorciais. Em segundo lugar, foi destacada uma dificuldade de se cumprir um acordo entre municípios em relação à segurança das casas. Seis das sete cidades possuem Guardas Civis Municipais, e foi pactuado, entre o GT Gênero e o de Segurança, que todas estas contribuiriam com efetivo para a vigilância, o que só está sendo cumprido por três municipalidades – duas das quais sediam as casas.

Um ponto que identificamos na fala de uma entrevistada é de que o processo de regionalização de políticas leva a um fortalecimento da instância regional, o que pode favorecer a um robustecimento institucional com novas políticas. A entrevistada relatou que era funcionária da Prefeitura de Santo André lotada no Consórcio. Com o surgimento da Casa Abrigo Regional e alguns outros projetos tocados diretamente pelo Consórcio, passou a ser necessário um corpo técnico próprio, o que levou a instituição a contratá-la diretamente. Uma vez lá, este corpo técnico foi um dos principais defensores da mudança para a modalidade de consórcio público, tendo trabalhado ativamente nos trâmites para tanto. Feita a transição, é descortinada uma série de possibilidades, o que pode retroalimentar um ciclo de crescimento das políticas regionais.

## **5. Conclusões e Considerações Finais**

O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC constitui efetivamente uma experiência referencial para o associativismo territorial no país, sendo um modelo bastante avançado da tendência cooperativa em nosso Federalismo.

Em relação à política da Casa Abrigo, os ganhos em relação à otimização dos serviços, com garantia da oferta para municípios menores e diminuição de ociosidade (com redução de custos para municípios maiores) entram em consonância ao constatado por Oliveira (2008), analisando um caso da área da saúde, confirmando ser esta uma das maiores vantagens do consorciamento – o provisionamento comum de políticas de tipo distributiva para a obtenção de ganhos de escala, em jogos de ganha-ganha. No caso analisado pela autora, já havia um hospital instalado, ao passo que a Casa Abrigo tem localização sigilosa, não representando, ambos os casos, possibilidades de disputas pela localização de determinado equipamento ou investimento. Entretanto, a regionalização

pode ser dificultada pela natureza da política que se pretende tornar ou construir intermunicipal, devendo esta possibilidade ser considerada por gestores públicos. Do ponto de vista científico, seria recomendável que futuras pesquisas analisassem casos de provisionamento comum de políticas nas quais este tipo de disputa seja possível ou provável.

Em relação à possibilidade de uma política regionalizada ser mais perene a mudanças políticas nos âmbitos dos municípios, abre-se uma nova pergunta de partida para futuros estudos, que podem confirmar ou refutar a impressão de nossa entrevistada. A título de hipótese, apontaríamos que faz sentido tal reflexão, tendo por corolário que movimentos reivindicatórios e a sociedade civil de modo geral poderiam apostar mais fichas na construção de políticas regionais, objetivando que a ação do poder público tenha maior probabilidade de transpassar diversos mandatos eleitorais.

A mudança normativa em relação aos consórcios públicos não alterou o modo como à política de abrigamento regional é operacionalizada. Antes, veio a dar-lhe garantias. Entretanto, a problemática levantada em relação à segurança por parte de Guardas Civis Municipais evidencia o quanto acordos informais podem dificultar a efetividade da ação regional, dando indícios mais claros dos ganhos da formalização jurídica em relação à informalidade presente antes da Lei 11.107/2005.

Por fim, gostaríamos de trazer um dos pontos em que houve uma convergência bastante forte entre as entrevistadas, quando questionadas a respeito do mecanismo de financiamento da política da Casa Abrigo, igual ao do Consórcio. Há um percentual fixo da receita de cada município – relativamente igual, portanto, para todos, enquanto o uso da Casa Abrigo é, em termos relativos, bastante diferente, havendo municípios que, contribuindo mensalmente, enviam abrigadas com intervalos de várias semanas. Estes municípios não requerem, entretanto, mudanças no rateio (para um sistema baseado no uso do serviço, por exemplo). Diante disso, foi reafirmada a identidade regional – “quando os gestores passam daquela porta, não existem mais sete cidades, é uma região” ou ainda “a regionalidade está dada, não vai retroagir”. Tal fato constitui, certamente, um dos maiores trunfos da experiência do ABC, e, ao mesmo tempo, um dos maiores desafios para a disseminação do consorciamento multitemático pelo país, não obstante os ganhos apontados para a população e para a gestão pública.

## 6. Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO Hironobu & SYDOW, Cristina.. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In KLINK, Jeroen (org.). **Governança das Metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010, pp. 21-47.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília, DF: Editora IABS, 2013.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Brandão Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 51, p. 13-34, 2001.
- ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BEST, Nina. A experiência do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. In **Cadernos Adenauer XII**, nº 4, pp. 161-178. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>, acesso em 08/12/2014.
- BRESCIANI, Luís Paulo. Tradição e Transição: o caso do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. In **Cadernos Adenauer XII**, nº 4, pp. 161-178. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- CÂMARA REGIONAL DO ABC. **Planejamento Regional Estratégico**. Santo André, 2000.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. **Proposta do GT de Combate à Violência à Mulher – Casa Abrigo Regionalizada**. Santo André, Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Relatório das principais ações do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC: 1990-2008**. Santo André, Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2008.
- \_\_\_\_\_. **20 anos planejando e executando ações regionais – Planejamento Estratégico 2011-2020**. Santo André: Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2010.
- COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lucia. & CINTRA, Octavio. **Sistema Político Brasileiro**. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Unesp/Konrad Adenauer, 2004, pp. 211-223.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Teixeira.; ARAÚJO, Fátima Fernandes; BATISTA, Sinoel. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. In **Cadernos Adenauer XII**, nº 4, pp. 161-178. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Teixeira. **O III Prêmio Chopin Tavares de Lima e a Casa Abrigo Regional Grande ABC: avanços e desafios no combate à violência contra a mulher.** V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, DF, junho de 2012.

DIAS, Solange. Considerações acerca dos consórcios públicos regulamentados pela Lei 11.107/2005. In KLINK, J. (org.). **Governança das Metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas.** São Paulo: Annablume, 2010, pp. 201-228.

FONSECA, Francisco. Consórcios Pùblicos: Possibilidades e Desafios. In CHERUBINE, M. e TREVAS, V. (Orgs.). **Consórcios pùblicos e as agendas do Estado.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, pp. 27-40.

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n.1, 2012, pp.87-102.

**FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. III Prêmio Chopin Tavares de Lima – novas práticas municipais.** São Paulo, 2011. p. 25-40. Disponível em: <<http://issuu.com/cepam/docs/novaspraticasmunicipais/3>>, acesso em 09/03/2015.

LACZYNSKI, Patrícia. e ABRUCIO, Fernando Luiz. Desigualdade e cooperação federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. In CHERUBINE, M. e TREVAS, V.(Orgs.). **Consórcios pùblicos e as agendas do Estado.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, pp. 71-80.

OLIVEIRA, Vanessa Elias. Municípios cooperando com municípios: relações federativas e consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 22, n. 1, p. 107-122, jan./jun. 2008.

REALI, Mário e REIS, Regina Célia dos. O desafio do consorciamento nas regiões metropolitanas. In CHERUBINE, Marcela e TREVAS, Vivente. (Orgs.). **Consórcios pùblicos e as agendas do Estado.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, pp. 81-94.

SOUZA, Celina.. Federalismo. IN MARTINS, Carlos Benedito e LESSA, Renato. (Coord.), **Horizontes das Ciências Sociais: Ciência Política.** São Paulo: Anpocs, Co-edição com o Instituto Ciência Hoje, Editora Barcarolla e Discurso Editorial, 2010, pp. 341-366.

STRELEC, Thamara. FONSECA, Francisco. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Pùblicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. In **Cadernos Adenauer XII**, nº 4, pp. 161-178. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.