

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO –  
PUC-SP**

**PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA URBANA E GESTÃO PÚBLICA**

**FILIFE RUBIM DE CASTRO SOUZA**

**O ABC DA METRÓPOLE: GOVERNANÇA  
INTERMUNICIPAL 20 ANOS DEPOIS**

**São Paulo  
2013**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO –  
PUC-SP**

**PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA URBANA E GESTÃO PÚBLICA**

**FILIFE RUBIM DE CASTRO SOUZA**

**O ABC DA METRÓPOLE: GOVERNANÇA  
INTERMUNICIPAL 20 ANOS DEPOIS**

Esta monografia foi apresentada para a obtenção do certificado de pós-graduação “Lato Sensu” em Economia Urbana e Gestão Pública da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, obtendo a nota \_\_\_\_\_, atribuída pelo orientador Professor Doutor Ricardo Carlos Gaspar.

**São Paulo, 05 de Dezembro de 2013**

## RESUMO

Este estudo visa a apresentar as atualizações e mudanças que marcaram o dinamismo do modelo de governança regional presente na região do Grande ABC Paulista. Área historicamente influenciada pela industrialização suburbana ligada à cidade de São Paulo, o crescimento da metrópole paulista, seguido da crise fiscal da década de 1990, expôs a necessidade de ações coordenadas entre os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Desde a criação da institucionalidade que gere as demandas regionais – representada pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC, pela Câmara Regional do ABC e pela Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC –, a experiência de articulação dessas cidades, inseridas na maior região metropolitana do Brasil, aponta para diversos desafios e também para algumas realizações que podem servir de modelo a outras metrópoles do país. Com a promulgação, em 2005, da Lei dos Consórcios Públicos, novos paradigmas foram estabelecidos, fortalecendo o pioneirismo do Grande ABC no debate brasileiro acerca do tema.

**Palavras-chave:** Metrópole; Governança; Consórcio Intermunicipal; Desenvolvimento regional.

## **ABSTRACT**

This study aims to present the updates and changes that marked the dynamism of the model of regional governance in the Greater ABC Paulista. Area historically influenced by industrialization linked to the suburban city of São Paulo, São Paulo metropolis growth, followed by the fiscal crisis of the 1990s, exposed the need for coordinated actions between the municipalities of Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul , Diadema, Mauá, Ribeirão Pires and Rio Grande da Serra. Since the establishment of the institutional framework that manages regional demands - represented by the Consortium Grande ABC, by ABC Regional Chamber and the Economic Development Agency of ABC - the experience of articulating these cities, set in Brazil's largest metropolitan area, points to various challenges and also some achievements that can serve as models for other cities in the country. With the enactment, in 2005, of Public Consortia Law, new paradigms have been established, strengthening the pioneering Grande ABC in the Brazilian debate on the subject.

**Keywords:** Metropolis; Governance; Consortium; Regional Development.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>1. Governar a metrópole: conceitos e reflexões</b>	<b>9</b>
1.1 Possíveis modelos ao desenvolvimento local: o que ensina a experiência internacional	13
1.2 O debate metropolitano brasileiro	17
1.3 As experiências e o marco legal	23
<b>2. A metrópole dentro da metrópole</b>	<b>28</b>
2.1 Histórico das sete cidades	29
2.2 A industrialização, a conurbação e a abertura	30
2.3 Riqueza econômica e desigualdade	31
<b>3. A governança regional</b>	<b>41</b>
3.1 Consórcio Intermunicipal: desafios e conquistas	44
3.2 Marco legal: estruturação para seguir adiante	46
<b>4. Conclusões</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>53</b>

## INTRODUÇÃO

A governança regional do Grande ABC completou 20 anos com um processo de amadurecimento da articulação regional dos sete municípios que o compõem: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. A promulgação da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, permitiu à região ganhar uma instância intermediária de administração capaz de articular e executar políticas públicas setoriais e firmar convênios com outras esferas governamentais.

Tal legitimidade veio coroar as diversas conquistas de duas décadas de ações integradas com foco no desenvolvimento regional. As diversas vitórias agora impulsionam a atuação futura do Consórcio, com mais poder de execução, corpo técnico próprio e orçamento anual definido para implantar ações que beneficiem as diversas cidades dessa metrópole peculiar incrustada na maior metrópole da América Latina.

Mas por que governos municipais (e até mesmo centrais) têm se dedicado cada vez mais em pensar maneiras de articular e executar políticas públicas setoriais em grandes cidades? O crescimento das metrópoles e a conseqüente conurbação entre polos e cidades vizinhas têm demonstrado que é preciso repensar o modelo de governança atual definido por limites municipais, a fim de pensar o território como um todo.

Nas metrópoles estão concentrados grandes fatores de atração populacional como a geração de emprego a renda e a existência de serviços especializados em abundância e diversificação, conhecidas na literatura como externalidades jacobianas. Essas forças centrípetas promovem o crescimento das áreas metropolitanas, muitas vezes sem a estrutura adequada, intensificando a conurbação e a necessidade de políticas de infraestrutura urbana que atendam a toda essa população.

Algumas experiências internacionais e outras em território nacional, entre elas a do Grande ABC, apontam para possíveis caminhos para pensar e reelaborar políticas em grandes cidades. Torná-las mais democráticas, inclusivas e justas requer uma reordenação de forças que combata a competição entre os diversos municípios, difundindo a cooperação e a capacidade de articulação em prol da solução dos problemas comuns. O combate ao “municipalismo autárquico” requer a criação de esferas de debate que congreguem agentes intermunicipais e supramunicipais.

A fim de debater esta problemática e exemplificar ações por meio da experiência do Grande ABC, este trabalho se inicia com uma releitura bibliográfica, abordando na primeira parte do primeiro capítulo o processo de metropolização em si e como a liberalização da economia promoveu o surgimento de metrópoles ao mesmo tempo ricas e excludentes.

Na sequência, é abordada a conseqüente conurbação e as experiências internacionais em diversas localidades, dentro do modelo supramunicipal e intermunicipal. Por fim, o primeiro capítulo traz o debate brasileiro acerca do tema, desde o contexto de políticas de governo locais na ditadura militar até o momento atual.

No segundo capítulo, é apresentado o histórico da formação da região do Grande ABC, tendo como grande indutora a indústria automotiva que se instalou na região na década de 1950. A presença de uma indústria pesada e a formação de toda uma cadeia para abastecê-la acabou por reforçar ali justamente o processo de riqueza e exclusão presente em grande parte das metrópoles do terceiro mundo.

A desigualdade, porém, foi ignorada até um momento de crise profunda, quando as sete cidades se viram sem alternativa a não ser aprofundar a cooperação intermunicipal como fonte de sobrevivência em um mercado brasileiro aberto ao capital internacional. Daí surgiu toda uma estrutura de governança voltada para a solução do desemprego e da falta de oportunidades que se instalara na região.

Estrutura essa justamente aborda no último capítulo, mais profundamente o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e suas reivindicações e conquistas em pouco mais de 20 anos de trajetória. Para finalizar, aborda-se a mudança de paradigma com a adequação da entidade à Lei de Consórcios Públicos, o que legitima suas políticas de ação em duas décadas de cooperação regional.



## **1. Governar a metrópole: conceitos e reflexões**

Com o fenômeno da globalização – entendido aqui como uma integração econômica nos espaços e fluxos de capital internacional – cada vez mais às cidades tem sido reservado o papel de protagonismo no processo de crescimento econômico almejado pelas lideranças capitalistas ao redor do mundo. A liberalização da economia mundial promoveu a concentração de condições favoráveis ao “desenvolvimento”, tais como mão de obra qualificada, serviços de alta especialização e recursos financeiros e tecnológicos, nos grandes centros urbanos dos quatro continentes, formando uma grande rede de cidades interligadas, baseada em núcleos mundiais de serviços financeiros apoiados por polos regionais de controle e decisão (Gaspar, 2005).

Não coincidentemente, quase 51% dos habitantes do planeta já vivem em zonas urbanas, mesmo que, algumas vezes, em condições precárias (UN – Habitat, 2010). As grandes metrópoles são espaços estratégicos de poder da economia mundial, onde se maneja e coordena o sistema global (Sassen, 2004). Sua organização física, portanto, responde a exigências impostas pelo sistema produtivo em voga, seja em características econômicas, funcionais, simbólicas ou estratégicas, atualizadas constantemente por uma espécie de “impulso renovador” (Méier, 2000).

Dessa forma, a retomada neoliberal na esfera internacional foi acompanhada também por um intenso processo de descentralização político-administrativa e pelo aumento da autonomia dos governos locais. A descentralização constituiu-se como fundamental durante o processo de reformas promovido pelos governos neoliberais a partir da década de 1980, contrapondo-se aos governos conservadores, cuja base de governo encontrava-se no estado centralizado, entendido como antiestatismo. O Banco Mundial, o FMI e mais tarde o Banco Interamericano de Desenvolvimento foram importantes apoiadores e difusores da descentralização (Rolnik e Somekh, 2000).

As regiões metropolitanas, contudo, representam também uma zona de constante desequilíbrio e resistência, mesmo no mundo desenvolvido, uma vez

que a concentração de indivíduos em busca de oportunidades nos grandes centros urbanos demonstra o lado obscuro desse processo de globalização capitaneado pelos países ricos em aliança com o capital internacional e grandes corporações transnacionais. Superpopulação, pobreza e desigualdade constituem um tripé de desagregação social nas regiões mais pobres das grandes metrópoles, o qual escancara as contradições por meio do agravamento das desigualdades, da fragmentação do tecido urbano e da precarização do trabalho (Gaspar, 2005, p.33).

Na linguagem comum, do cotidiano, costuma-se falar em “áreas metropolitanas” para referir-se simplesmente a grandes metrópoles, que compreendem vastas extensões urbanizadas, geralmente com uma cidade principal e aglomerações satélites ao seu redor. Tradicionalmente, de acordo com Gouvêa (2009, p. 58), o termo “metrópole” é atribuído “à existência de um centro importante que desenvolve uma série de atividades urbanas sofisticadas e que exerce, através da economia, da política e da cultura, evidente influência sobre as cidades vizinhas”. Na origem grega, metrópole representa a cidade-mãe (metra = útero e polis = cidade). O termo continuou a estar presente nas línguas latinas, oriundas do radical grego, tanto que o Brasil, em seu período colonial, devia obediência à autoridade metropolitana, representada pela pátria original Portugal e sua capital, Lisboa.

Os conceitos mais contemporâneos procuram, porém, agregar à definição de metrópole o aspecto administrativo, compreendendo não somente uma aglomeração socioeconômica de fatores indispensáveis para a manutenção de uma economia de mercado (Benicio, 1983; Gouvêa, 2009).

Na verdade, qualquer área metropolitana tem sua origem, em si, na municipalidade principal, polo de centralidade que irradia para além de suas fronteiras. O crescimento dessa aglomeração geralmente transpassa, porém, os limites territoriais e administrativos, criando conurbações política e administrativamente fragmentadas, além de subúrbios autônomos (Rodríguez e Oviedo, 2001).

A expressão conurbação apareceu pela primeira vez em 1915, quando Patrick Geddens utilizou-a em sua obra *Cities in Evolution* para destacar o espraiamento do urbano e os desafios de gestão de serviços públicos consequentes deste fenômeno. A respeito de conurbação, escrevem Spink, Teixeira e Clemente (2009, p. 455):

“Em geral, entende-se por conurbação uma agregação policêntrica na qual os diferentes espaços urbanos se juntam, em razão do crescimento de centros independentes e, como consequência, torna-se uma fonte geradora de novas questões trazidas por sua territorialidade complexa.”

Sobretudo nos países em desenvolvimento, o processo acentuado de espraiamento urbano ocorrido principalmente a partir da década de 1970, com a reconfiguração produtiva em escala internacional, é um dos principais problemas mundiais a ser encarado pelo urbanismo atual, segundo o relatório “O Estado das cidades no mundo 2010”, elaborado pelas Nações Unidas.

De acordo com o documento, o crescimento da cidade de forma difusa (ao invés de compacta) resulta em dois tipos de desenvolvimento dentro de uma mesma cidade. O primeiro caracterizado por grandes áreas periféricas, com uso informal e irregular do solo, sem acesso a infraestrutura, equipamentos públicos e serviços básicos como mobilidade urbana; e o segundo composto por uma “dispersão suburbana” representada por áreas ocupadas por estratos mais altos que, por estarem em locais mais distantes do centro de negócios, conectam-se com esse basicamente pelo transporte individual. A consequência é uma cidade permanentemente dividida.

Já nas cidades latino-americanas, de acordo com Abramo (2007), “a mão inoxidável no mercado”, por meio do mercado formal e informal de solo, produz simultaneamente, uma cidade “COM-FUSA”, ou seja, ao mesmo tempo compacta e difusa, o que dificulta a elaboração de políticas públicas efetivas e equitativas no que tange a ocupação e o uso do solo urbano.

Uma vez que a cidade “formal” possui mais equipamentos públicos e acesso ao transporte, o preço do solo eleva-se consideravelmente, o que promove uma ocupação mais compacta desse território pela população mais abastada. Ao mesmo tempo, a população de remediados e pobres acaba por se utilizar deste mesmo espaço de forma mais precária, loteando pequenas habitações (fenômeno representado em São Paulo, por exemplo, pelos cortiços da região central), ou então se desloca para regiões periféricas, em que prevalece a autoconstrução/ autourbanização, pela ausência do mercado formal e também da ação do Estado.

Assim, o espraiamento da metrópole faz com que o indivíduo passe a morar cada vez mais distante do centro de negócios, onde se encontram os empregos mais bem remunerados. Somado a isso, suas despesas de mobilidade intraurbana aumentam consideravelmente e o acesso a equipamentos e serviços públicos torna-se também mais custoso.

Sendo assim, por consequência desse processo de espraiamento e conurbação metropolitana, surgem problemas de coordenação, de sobreposição de competências e de perda de vantagens comparativas em serviços de infraestrutura inerentes a uma grande cidade. São esses fatores que levam a implantação de alguma instância governamental que venha a gerir o ambiente intermunicipal, dando conta das novas necessidades metropolitanas (Rodriguez e Oviedo, 2001).

De acordo com a teoria microeconômica, o livre mercado não é capaz de prover bons resultados em processos com a existência de externalidades (atividades de um componente sobre seus vizinhos) negativas. Elas são encontradas, sobretudo, nas regiões metropolitanas, pois redes públicas de serviços básicos (água, esgoto, transporte e saúde, por exemplo), segurança pública, gestão de bacias hidrográficas e questões referentes ao uso e ocupação do solo seguem a lógica da indivisibilidade. Quanto mais crescem a presença de bens públicos e de externalidades, mais necessárias serão as ações coordenadas. O crescimento das regiões metropolitanas (sobretudo as mais complexas socioeconomicamente) demanda, portanto, uma agenda

estratégica comum de mobilização, cooperação e ação de agentes públicos e privados (Klink, 2010).

Devido à complexidade dessas desvantagens, faz-se necessário por parte do governo central o estímulo à supressão das desigualdades regionais por meio de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais. O processo de reforma do estado, a fim de criar condições que possibilitem a ampliação da eficácia de políticas públicas, sobretudo em países federativos, envolve “a necessidade de se equacionar graus e mecanismos diversos de centralização e descentralização” (Rocha e Faria, 2004, p. 2), o que exige aprendizado e criatividade dos atores sociais envolvidos. Mais do que isso, exige uma sintonia entre os diversos entes federados capaz de resultar numa articulação técnica e política que promova formas de cooperação tanto horizontais como verticais.

### **1.1 Possíveis modelos ao desenvolvimento local: o que ensina a experiência internacional**

Produto do sistema econômico global vigente, as metrópoles (sobretudo do terceiro mundo) enfrentam desafios de ordem política e social, os quais não podem ser dissociados do primeiro ponto. De acordo com a análise de Coraggio (1999 p. 15), relendo as agendas urbanas propostas às megacidades latinoamericanas na virada do século XX, é possível concluir que as aglomerações urbanas enfrentam o desafio de combinar e tornar concretos três objetivos distintos,

“la competitividad de largo plazo, en una economía global donde el mercado, sus estructuras de poder y sus instituciones, tienden a imponer a las sociedades en desarrollo y a sus estados la prioridad de los equilibrios macroeconómicos por sobre la promoción activa de estructuras microeconómicas eficientes; el desarrollo humano sustentable, en el contexto de un sistema que desprecia los equilibrios sociales y naturales al negar, en nombre del realismo y el inmediatismo, los valores

fundamentales ligados a los derechos sociales universales y a la sustentabilidad ecológica; la gobernabilidad, en el contexto de un sistema político en que las instituciones formales de la democracia, introyectadas por los valores del mercado y la competencia electoral, tienden a reeditar la manipulación de las mayorías populares como masa de maniobra en la lucha por el poder político remanente.”

A capacidade de integração, planejamento e governabilidade que articulassem esses três pilares determinaria, de acordo com Coraggio, a capacidade da metrópole de efetivar seu potencial no sistema de redes de cidades global e, portanto, seu crescimento econômico.

Por outro lado, uma visão centrada inteiramente nessa inserção competitiva dentro da hierarquia de cidades nos mercados mundiais tende a deixar de lado as sociabilidades locais, excluindo: a maior parte da população, que se mantém marginalizada e alheia aos ganhos obtidos com os fluxos internacionais; os direitos sociais e a sustentabilidade ecológica (Silveira, 2010; Coraggio, 1999).

Como alerta Somekh (2010), o conceito de crescimento econômico difere de desenvolvimento econômico, na medida em que o segundo abriga não somente a evolução quantitativa da produção e reprodução da riqueza material, mas também a capacidade de distribuição equitativa dos ganhos advindos de tal produção.

Nesse sentido, a democracia e o desenvolvimento local vem sendo fortemente relacionados pelas diversas correntes que, com visão sistêmica e integrada, descrevem o desenvolvimento como algo distinto em relação ao fenômeno do crescimento. Mais especificamente, o desenvolvimento tem sido associado ao aprofundamento da democracia e à construção e manutenção de novas dinâmicas democrático-participativas. No geral, as opções disponíveis no que tange o desenvolvimento local representam, em grande medida, maneiras de “radicalização” da democracia em seu espaço de discussão e participação (Silveira, 2010).

Num projeto de desenvolvimento regional, mesmo que capitaneado pelo Estado, torna-se fundamental, portanto, a participação ativa de seus indivíduos. A sociedade civil local deve atuar concretamente no processo por meio da criação de mecanismos que tornem possíveis a sua representação e ação dentro do espaço público do território. Dessa forma, será capaz de promover a integração eficaz entre a administração pública e o tecido social da territorialidade em questão. Essa articulação agirá como força motriz para a legitimação da cooperação intermunicipal e regional, por meio da efetividade (fazer sentir as políticas), demonstrabilidade (fazer ver os resultados das políticas) e incremento (fazer expandir as políticas) da agenda comum (Pires, 2010).

Na medida em que combina dicotomias do local e global, crescimento e desenvolvimento, Estado e sociedade, definir tipologias e modelos de gestão e articulação metropolitana tidos como “ideais” torna-se tarefa inócua e limitada (Borja, 1999; Klink, 2009). A complexidade e as particularidades de cada território permitem apenas que se construa uma análise crítica de sua composição e formação quanto a padrões de governo metropolitano e sua inserção dentro de cada federação ou sistema nacional.

Além disso, conforme relembram Rodriguez e Oviedo (2001), a estrutura de governança regional não é um ente estático e imutável ao longo do tempo, uma vez que é definido pelos movimentos político-econômico-sociais do território onde está inserido. A institucionalidade não é por si: reflete a sociabilidade e o fenômeno metropolitano do qual emana, podendo sofrer alterações sob o aspecto da jurisdição, do modelo de gestão e também do modelo de governo, conforme o crescimento da área metropolitana.

Recorremos também a Rodriguez e Oviedo para reconhecer uma classificação que procure nortear análise de diversos governos metropolitanos ao redor do mundo. No que se refere às formas de organização dos governos locais, os autores subdividem as experiências em:

- Modelo supranacional: composto pela existência de uma esfera de governo entre os governos municipais e o governo central, estadual ou federal, dependendo do caso, e distinto deles em atribuições. Nesse modelo, conselho deliberativo e prefeito são eleitos diretamente e o ente possui recursos próprios, sobre os quais tem total autonomia.
- Modelo intermunicipal: consiste em um governo cuja legitimidade depende das autoridades membros, em geral municípios. Seu financiamento é realizado por meio de repasses ou das próprias municipalidades ou de níveis decisórios superiores, o que impede sua autonomia financeira. Além disso, suas atribuições são definidas por acordos realizados entre os diversos integrantes da instância de articulação e cooperação.

Dentro do modelo supramunicipal, os autores destacam as experiências das cidades metropolitanas de Londres (Reino Unido) e Toronto (Canadá). Já no campo da cooperação intermunicipal, são abordadas características das comunidades urbanas francesas e dos *compresori* italianos, com destaques para “*la citta metropolitana*” de Bolonha. Baseando-se na análise supracitada, podem ser sintetizadas, a fim de facilitar a compreensão e realizar análises comparativas, as características distintas destes dois modelos no Quadro 1:

**Quadro 1: Resumo de governos em áreas metropolitanas**

	<b>Modelos</b>	
<b>Características</b>	<b>Supranacional</b>	<b>Intermunicipal</b>
<b>Competências</b>	Diferentes e precisas	Diferentes e variáveis, de acordo com a articulação entre os municípios



<b>Vínculos federativos</b>	É parte do governo regional ou central, com os municípios lhe sendo subordinados. Poder intermediário entre governos municipais e governo central/estadual/regional	Associação ou cooperação de todos ou alguns municípios de uma área
<b>Origem orçamentária</b>	Recursos do governo central; autonomia financeira	Dependência financeira dos municípios ou do governo central
<b>Legitimidade política</b>	Assembleia regional de eleição indireta/ designação ou eleição de autoridade regional; eleição direta de prefeito e assembleias regionais	Eleição indireta dos representantes regionais, de acordo com a indicação das prefeituras municipais
<b>Exemplos</b>	Greater London Council; Metro Toronto	Compresori Italiano; Comunidades urbanas francesas

Fonte: RODRÍGUEZ, A. e OVIEDO, E. (2001).

Certamente, este quadro-resumo é limitado em refletir a diversidade e abrangência nos diversos modelos e experiência de gestão compartilhada ou centralizada de áreas metropolitanas. Contudo, ele analisa de forma objetiva e orgânica as estruturas nascentes em metrópoles do mundo ocidental, demonstrando variações de autonomia e capacidade de articulação de seus agentes locais tanto administrativa, financeira ou politicamente. Tal estudo auxilia o entendimento das problemáticas insurgentes em grandes complexos urbanos, apontando, inclusive, para características e caminhos semelhantes seguidos dentro do debate brasileiro acerca do tema, os quais poderemos mais bem compreender nos tópicos seguintes.

## 1.2 O debate metropolitano brasileiro

A partir da proclamação da República, no final do século XIX, o Brasil inicia a sua organização político-administrativa por meio do federalismo. Desde a sua

implantação no Brasil, o país tem tido dificuldade de equacionar questões que envolvam interesses locais, regionais, subnacionais e nacionais.

De acordo com Abrucio (2001, p. 51) a história federativa do Brasil pode ser sintetizada “entre a dificuldade de adequarmos os princípios da autonomia republicana e da interdependência, da cooperação e da competição”. Esse autor escreve a respeito ligando “autonomia” à descentralização irresponsável e antirrepublicana e a “interdependência” a uma prerrogativa exclusivamente capitaneada por uma imposição do governo central, força praticamente acima do pacto federativo.

Apesar de ter sofrido diversas transformações e adaptações desde sua implantação, o sistema federativo brasileiro não tem conseguido dar conta da disputa de poder oriunda da colonização entre um governo central autoritário e os interesses de oligarquias regionais. Diversas são as quedas de braço com esse caráter que marcaram a história do Brasil enquanto colônia, império ou república, dentre as quais são mais representativas revoltas locais como a Sabinada, a Balaiada, a Guerra dos Farrapos e a Revolução Constitucionalista de 1932. Algumas delas, inclusive, com objetivos separatistas.

A urbanização e metropolização vividos pelo Brasil na segunda metade do último século requerem, contudo, uma resposta de “governança” provida pelo Estado condizente com a necessidade da provisão de serviços públicos que respondam às necessidades das grandes zonas urbanas. Ou seja, trata-se de uma promoção de “governabilidade” da sociedade por meio da governança do Estado capaz de lidar com os desafios metropolitanos (Souza, 2005).

O fenômeno de urbanização observado no Brasil (e em grande parte dos demais países subdesenvolvidos) em muito se deve ao seu processo de industrialização tardia com relação aos países metropolitanos. A atratividade exercida pelos polos industriais sobre a massa de mão de obra camponesa ociosa - sobretudo nos países, como Brasil e Índia, receptores de empresas multinacionais em muito responsáveis pela passagem de suas economias agroexportadoras para economias semi-industrializadas - resultou, a partir da

década de 60, na explosão de grandes aglomerações urbanas. Esse movimento ocorreu sem que regiões recebessem uma adequada provisão de habitações, infraestrutura e equipamentos urbanos, a qual garantisse qualidade de vida a essa população recém-chegada, e na maioria dos casos o poder público pouco se omitiu nesse sentido, resultando no que Ferreira denominou como “urbanização desigual” (Ferreira, 2000).

Apesar de a urbanização brasileira caracterizar-se por um processo relativamente recente, a maneira com a qual ocorreu se deu de maneira intensa, mudando drasticamente a geografia das principais cidades do país em poucas décadas. Em 1940, a população urbana do Brasil representava 26,3% do total, contra 81,2% em 2000. Em números absolutos, o salto fica ainda mais evidente: em 1940, eram 18,8 milhões de brasileiros vivendo nas cidades; e em 2000 eram aproximadamente 138 milhões. Ou seja, as áreas urbanas do país ganharam em 60 anos quase 120 milhões de novos habitantes, sendo mais de 22 milhões apenas na última década do século XX. Já em 2010, a população urbana do Brasil ultrapassou os 150 milhões de pessoas, o equivalente a aproximadamente 84,4% do total de habitantes do país.

A intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade e do processo de urbanização, a partir da década de 50, consolidou ao redor das principais capitais brasileiras regiões conurbadas, cujo comportamento é de uma única cidade, nas quais as relações cotidianas tornaram-se gradativamente mais intensas (Azevedo e Guia, 2000).

A problemática metropolitana já vinha recebendo crescente atenção da academia e de técnicos no país, sendo tema inclusive em debate no Seminário da Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (AIB).

Durante o Regime Militar, a questão metropolitana é incluída na Constituição Federal de 1967 e mantida na Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Contudo, de acordo com Hotz (2000, p. 92), tal inclusão delimitou “o fato metropolitano

[...] apenas à realização de serviços de interesse comum, deixando de lado outras categorias que poderiam conotar esta ação”.

Em 1973, as regiões metropolitanas foram institucionalizadas com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, que definiu como “serviços comuns de interesse metropolitano” o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental; a produção e distribuição de gás combustível canalizado; os transportes e o sistema viário; e o uso do solo.

Essa definição acabou, na prática, por encerrar experiências embrionárias de gestão compartilhada em curso em várias regiões metropolitanas, impondo aos municípios sua participação e, ao mesmo tempo, minimizando peculiaridades regionais ao estabelecer necessidades de maneira unívoca. Tal arranjo teve um viés tecnocrata e um alto grau de centralização financeira e administrativa, com o conselho deliberativo, principal esfera decisória, dominado por representantes dos governos federal e estadual (Azevedo e Guia, 2000; Hotz, 2000; Klink, 2009).

A partir da década de 1980 - chamada “década perdida” do desenvolvimento econômico brasileiro –, a crise fiscal e o processo de redemocratização do país contribuíram para o esvaziamento do debate metropolitano em pleno momento de mudança de paradigma econômico. De 1940 a 1980, o PIB brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano, um dos maiores do mundo no período – o que fez com que, mesmo com concentração da renda, as condições de vida da população urbana melhorassem consideravelmente. Já na década de 1980 o PIB *per capita* encolheu, o que causou um forte impacto social e ambiental, ampliando o universo de desigualdade social com concentração da pobreza nas zonas urbanas, que se seguiu na década de 1990.

Assim, pela primeira vez, o país passou a ter grandes multidões vivendo em morros, várzeas e até planícies, e assistiu atônito à escalada de um fenômeno

até então inédito: violência urbana. Esse período reproduz e intensifica o modelo de ocupação (e segregação) socioespacial com exclusão presente desde as primeiras reformas urbanas das principais cidades brasileiras, arauto da continuidade da “tragédia urbana brasileira” (Maricato, 2000).

A falta de recursos para os fundos metropolitanos, originária da crise fiscal do Estado nacional, comprometeu a alocação de recursos e fragilizou o regime de gestão implantado pelo regime militar. Por outro lado, tal debilidade do governo central permitiu a maior participação de governos municipais e dos movimentos sociais, que passaram a questionar o modelo de governança metropolitana vigente, associando-o ao regime.

Compreendida como transferência de poder decisório aos entes locais, a descentralização, naquele momento, foi vista como positiva principalmente por ser considerada: pela esquerda, uma possibilidade de tornar o governo mais acessível ao cidadão, aumentando a participação direta e o controle e responsabilização social; pela direita, um processo de modernização gerencial da gestão pública, possibilitando o incremento da eficiência do governo local, além de agente diminuidor da máquina estatal e do déficit público (Rocha e Faria, 2004).

Diluído no contexto apresentado anteriormente, o debate sobre a gestão metropolitana acabou por ficar em segundo plano no processo constituinte de 1988 e não recebeu a reflexão consistente que merecia (Klink, 2009). Acerca do tema, Hotz (2000, p. 93) afirma que:

“Assim, ao ensejo dos debates que antecederam a elaboração da Carta Constitucional de 1988, ficava patenteada a falência dos formatos institucionais disponíveis para a organização regional, em âmbito metropolitano no país, bem como a necessidade de se proceder à sua substituição”.

Ao mesmo tempo, a descentralização foi marcada pela intensa metropolização do país, tanto em número de habitantes e organizações administrativas como nos problemas sociais. Contudo, a estrutura financeira e político-jurídica instituída pela Constituição de 1988 praticamente ignorou tal questão ao: estabelecer um sistema de redistribuição tributária entre os entes federativos que, de certa forma, incentiva a criação de pequenos municípios; e enfraquecer o papel institucional desempenhado anteriormente pelas regiões metropolitanas durante o regime militar (Abrucio, 2005).

Com a retomada neoliberal na esfera internacional, a descentralização e o aumento do protagonismo dos governos municipais constituíram-se como princípios hegemônicos nos processos de reforma no setor público. A combinação entre demandas por descentralização e a crise do modelo de intervenção estatal cunharam um “novo federalismo” que se transformou em consenso virtual, sendo empregado tanto por governos conservadores quanto por aqueles socialdemocratas. É possível observar que, a partir da década de 1980, a articulação e a coordenação de ações entre os diversos níveis de governos federativos têm-se difundido no mundo, acarretadas principalmente por esse processo generalizado de descentralização de atribuições, inclusive em países com histórico de políticas centralizadoras (Rolnik e Somekh, 2000; Abrucio e Soares, 2001).

No Brasil, o novo federalismo representou, além da política descentralizadora, a criação de um modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, predominando o componente estadualizado (Abrucio e Soares, 2001).

O governo federal acabou, depois da Constituinte, por se afastar da ação na temática da gestão metropolitana, delegando-a à esfera estadual, que passou a gerenciar a criação e organização de regiões metropolitanas. As estruturas de gestão implantadas pelos estados nas regiões metropolitanas limitam-se, todavia, à mera função de planejamento, esbarrando na falta de capacidade de executar ações que atendam os interesses comuns. A organização sobre estes moldes, na prática, semeou o “municipalismo autárquico” e contribuiu com o

vácuo institucional na questão metropolitana, pela falta de avanço dos governos estaduais e do recuo do governo federal, o qual duraria 15 anos, encerrado apenas com a retomada do debate durante o primeiro governo Lula (Klink, 2009; Klink, 2010).

O municipalismo autárquico, termo cunhado por Daniel, designa a difusão da ideia errônea, do ponto de vista micro e macrorregional, de que as prefeituras seriam capazes de resolver por si mesmas todas as necessidades de ação coordenada colocadas a suas populações. Nessa corrente, os prefeitos tornam-se os protagonistas da relação intergovernamental, defendendo suas cidades como unidades legítimas e separadas das demais. Prevalece, portanto, a competição por verbas públicas e investimentos privados, em detrimento da cooperação e coordenação federativa (Abrucio, 2005).

Rolnik e Somekh (2000) chamam a atenção para o que chamam de “efeitos perversos da competição entre cidades, gerada por um individualismo local que pode se tornar excessivo e destrutivo entre localidades e regiões”. Por outro lado, segundo as autoras, é possível superar tal problema com a “construção de redes cooperativas e solidárias entre municípios, buscando a solução de problemas comuns”.

### **1.3 As experiências e o marco legal**

A despeito da corrente descentralizadora (que marcou a gestão metropolitana no cenário brasileiro) e do viés ora estadualizado, ora municipalizado dos modelos de gestão regional predominantes, em algumas localidades a gravidade da crise econômica e do processo de reestruturação produtiva, na década de 1990, levou atores públicos e privados a vislumbrarem a necessidade de implantação de instituições de governança regional e/ou intrametropolitana, alternativa à inação do ente municipal. Em tais experiências, uma série de arranjos (entre os quais consórcios, câmaras e agências de desenvolvimento) somaram-se às estruturas existentes a fim de promover a governança metropolitana e regional (Klink, 2009).

Apesar de, ainda nos dias de hoje, a expressão “desenvolvimento local” ser utilizada para designar ações pontuais, suas novas manifestações trazem, a partir da segunda metade dos anos 1990, significativo diferencial. Silveira (2010) enaltece nessas novas iniciativas a busca pela ação territorializada em que não se trata apenas de realizar “um projeto”, mas de gerar no território uma matriz de projetos continuados a partir da mobilização de seus diferentes atores.

A forma de coordenação entre municípios mais difundida no Brasil é o consórcio intermunicipal, formado por municípios de uma região ou microrregião. Segundo a definição de Cruz (2010, p. 89), trata-se de uma “associação, união ou pacto realizado entre os municípios, de caráter temporário ou permanente, para a consecução de objetivos, obras, serviços e atividades de interesse comum”.

Apesar de a associação por meio de consórcios possibilitar a parceria entre níveis federativos distintos, essa sociedade é mais rara na experiência brasileira. Os mais antigos representantes de consórcio intermunicipal no país datam das décadas de 1960/70 e são eles: os Consórcios de Promoção Social da região de Bauru/SP e o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba/SP (Codivap).

Durante a abertura democrática realizada década de 1980, sobretudo no estado de São Paulo, há uma explosão dos consórcios intermunicipais. Diversos deles são instituídos para gerir demandas locais, principalmente na área de infraestrutura, de abastecimento agrícola e de saúde pública. Já na década de 1990, prevalece a criação de consórcios para a preservação do meio ambiente e também de recursos hídricos (Cruz, 2010).

Surge nesse contexto uma experiência ímpar (ainda em desenvolvimento e em constante reorganização) de construção de um espaço regional: a articulação político-administrativa das sete cidades do Grande ABC: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Iniciada para dar cabo dos problemas de manutenção de



recursos hídricos e de gestão de resíduos sólidos, sua operacionalização transcendeu as atribuições de um consórcio temático. A análise do histórico de cooperação intermunicipal existente entre essas cidades pode servir de norte para a construção de um novo paradigma para a institucionalidade metropolitana no Brasil (Rolnik e Somekh, 2000). Tal experiência será o objeto de nosso estudo nos próximos capítulos.

Além disso, de acordo com Klink (2009), verificou-se em diversas regiões metropolitanas o surgimento de mecanismos/instituições/espços de articulação setorial/territorial como, por exemplo, arranjos colaborativos. Tais entes abrangeram segmentos como transporte coletivo (por meio de convênios entre municípios e o Estado), recursos hídricos (via comitês de bacia ou comitês específicos para gerenciar programas e projetos que contam com financiamento) e desenvolvimento econômico local e regional (por meio de agências regionais, às vezes articuladas com participação ativa dos atores empresariais e de segmentos da sociedade civil).

Baseando-se também no modelo supramunicipal e intermunicipal de Rodriguez e Oviedo, abordado anteriormente neste trabalho, Klink resumiu no Quadro 2 os diversos exemplos de cooperação registrados no histórico de governança regional brasileiro.

Como admite o próprio autor, é evidente que esses modelos não analisam, de maneira completa, todos os arranjos institucionais que dão conta da articulação e cooperação regional no país. Contudo, eles demonstram que a agenda metropolitana brasileira não se restringe apenas a consórcios intermunicipais ou aos modelos capitaneados pelos estados da federação, apesar da predominância de tais instituições na condução de projetos e articulações regionais pelo país.

## **Quadro 2: Uma classificação de Arranjos Colaborativos nas áreas metropolitanas brasileiras**

	Arranjo governamental de múltiplas escalas	Arranjo governamental intermunicipal
Arranjo predominantemente governamental		
Setorial	Consórcios públicos, convênios, grupo gestor interfederativo, contratos de gestão, financiamentos e repasse de recursos voluntários (transporte, habitação, saneamento, etc.)	Consórcios de direito privado de saúde, educação, resíduos sólidos, etc.; consórcios públicos; acordos e convênios intermunicipais
Territorial	Consórcio público, região metropolitana (regulamentada de acordo com as constituições estaduais)	Consórcios de direito privado para planejamento regional; consórcios públicos
Arranjo com presença importante de atores não governamentais		
Setorial	Comitê de bacias, câmaras setoriais, conselhos, fundos e fóruns setoriais (habitação, etc.), grupo gestor setorial, unidades de esgotamento, etc.	Agências de desenvolvimento econômico
Territorial	Câmaras, conselhos e fóruns regionais de desenvolvimento, grupo gestor de monitoramento e fiscalização de mananciais e bacias hidrográficas, etc.	Agências de reconversão territorial(*)

(\*) Pouca presença no cenário institucional brasileiro

**Fonte:** Klink, J.J. (2009)

Paralelamente a essas diversas iniciativas, o governo federal buscou aprofundar também o diálogo com os demais níveis federativos na busca de gerir os problemas metropolitanos com mais eficiência. Com esse objetivo, foi criado em 2003 o Comitê de Articulação e Pactuação Federativa (CAF), integrado por representantes da União e das três entidades municipalistas do país (Klink, 2009).

Apesar das fragilidades que marcaram até aqui a gestão metropolitana em suas diversas vertentes no cenário brasileiro, verificam-se, mais recentemente, algumas ações na tentativa de promover o rearranjo e repactuação da federação brasileira. A mais importante delas configura-se na Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005), que instituiu um marco legal para a associação consorciada entre diversos entes federativos. A respeito, escreve Ravanelli (2007, p. 17):

A Lei no 11.107, sancionada pelo Presidente Lula, em 06 de abril de 2005, vem complementar e aprimorar o desenho federativo brasileiro que emerge junto a Constituição de

1988. A chamada Lei dos Consórcios Públicos dá nova regulamentação à cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo para gestão compartilhada de políticas públicas e institui um arcabouço legal e institucional para a concretização do Federalismo Cooperativo no país, cujos princípios enunciados na própria constituição de 1988 careciam de regulamentação.

Na prática, a supracitada lei representou avanço principalmente em função da precariedade jurídica dos consórcios existentes até então (constituídos como de direito privado). Antes de sua promulgação, os consórcios estavam impossibilitados de prestarem garantias, de assumirem obrigações em nome próprio ou de exercerem atividades de fiscalização, regulação e planejamento (Klink, 2009).

A lei dos Consórcios Públicos oferece ainda a Municípios, Estados e União a possibilidade de consorciamento entre si. Ou seja: o governo estadual pode, por exemplo, baseado na lei 11.107/2005, integrar um consórcio de municípios. Estabelece-se assim uma abertura legal para a coordenação vertical e horizontal entre os mais diversos entes federados, resultando em ações mais ricas e eficazes no que tange a condução de políticas públicas complexas (Ravanelli, 2007; Klink, 2009).

Dessa forma, a Lei dos Consórcios Públicos combateu também o que Azevedo e Guia (2000) denominaram de “jogo de soma zero”. De acordo com estes autores, governos estaduais e municípios metropolitanos, mesmo que reconhecendo formalmente (e retoricamente) a importância de uma institucionalidade metropolitana, subentendem que maior governança metropolitana poderia implicar, muitas vezes, em perda de poder para Estado e/ou municípios. Dessa forma, apesar de reconhecerem a necessidade de reformas institucionais para a promoção da melhoria de serviços e atividades de interesse comum em uma situação desse tipo, “atores públicos com maior cacife político [...] tendem a se tornar conservadores e arredios quanto a propostas de mudanças do *status quo*” (Azevedo e Guia, 2000).

## 2. A metrópole dentro da metrópole

O Grande ABC consiste hoje em uma metrópole com dinâmica e organização próprias, mesmo tendo sua história intrinsecamente ligada à maior metrópole da América Latina, a Região Metropolitana de São Paulo, e ao seu processo de industrialização. A instalação de transnacionais marcou drasticamente a trajetória do território, conforme abordaremos a seguir.

Com população atual aproximada de 2,6 milhões de habitantes, de acordo com o Censo 2010/IBGE (o que representa pouco mais de 6% da população do estado de São Paulo), as sete administrações municipais distintas compartilham uma área geográfica conurbada de 829 km<sup>2</sup>, o que corresponde a apenas 0,33% do território estadual. A região é composta pelas cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, conforme visualizamos na figura 1.

**Figura 1: Mapa do Grande ABC**



Fonte: [www.agenciagabc.com.br](http://www.agenciagabc.com.br)

O desenvolvimento do Grande ABC e seu crescimento econômico e populacional se deram basicamente por sua localização geográfica. Local de passagem entre a cidade de São Paulo e o porto de Santos, a região teria primeiramente no transporte ferroviário e posteriormente na rodovia seus eixos de atração de empresas e, conseqüentemente, de contingente populacional.

## **2.1 Histórico das sete cidades**

O surgimento da região do Grande ABC remete ao período colonial, quando João Ramalho, português que vivia na região e podia comunicar-se com os indígenas, ali fundou a Vila de Santo André da Borda do Campo em 8 de abril 1553. Apesar de a data marcar, atualmente, o aniversário da cidade de Santo André, o povoado de então pouco tem a ver com a cidade de hoje em dia. Devido a dificuldades de subsistência de seus habitantes, a vila se extinguiu em 1560, tornando-se apenas rota para os viajantes que desejam alcançar São Paulo de Piratininga.

A área ficou então abandonada até o século XIX, quando a expansão cafeeira no interior paulista exigiria investimentos em transporte para o escoamento da produção ao exterior pela região portuária de Santos. Assim, em 1867 foi instalada no estado a São Paulo Railway (SPR) – atual Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, que cortava a região em área próxima ao vetor de planície formado pelo rio Tamanduateí.

Atraídas então por essa facilidade logística, indústrias passaram a se instalar em áreas planas nas proximidades do rio, usufruindo assim das facilidades da ferrovia. Primeiramente, marcaram essa ocupação manufaturas têxteis, químicas e de móveis. Iniciava-se assim o povoamento do núcleo que viria a ser a atual região de Grande ABC.

Mais de 20 anos após a inauguração da SPR, em 12 de março de 1889, seria criado por meio de lei provincial o município de São Bernardo, que abrangia quase toda a área atual dos sete municípios hoje existentes na região. Local de passagem entre o Planalto Paulista e o porto de Santos, começou a se

desenvolver em uma área pertencente a uma antiga fazenda de Monges Beneditinos, às margens do Ribeirão dos Meninos. Em 1877, o Núcleo Colonial de São Bernardo ali foi instalado, nas terras desapropriadas da fazenda dos Beneditinos. Em 1910, com o desenvolvimento acelerado da área próxima à sede da estação ferroviária que servia o município, ressurgiu a denominação Santo André, com a criação de um distrito nessa localidade.

No fim da década de 30, toda a área do atual Grande ABC passa a se chamar Santo André, com a transferência da sede do até então município de São Bernardo para o novo distrito. São Bernardo é rebaixada a distrito, mas já em 1944 ocorre sua emancipação político-administrativa. O designativo “do Campo”, aplicado ao nome São Bernardo, surge em 1º de janeiro de 1945, com a instalação do atual município de São Bernardo do Campo.

Nos anos seguintes, os demais distritos iniciariam um processo de emancipação, aparecendo assim o Grande ABC como o conhecemos nos dias de hoje. Em 1948, o distrito de São Caetano conseguiu a autonomia, tornando-se o município de São Caetano do Sul. Em seguida, Ribeirão Pires (1953), Mauá (1954), Diadema (1960) e Rio Grande da Serra (1964) tornaram-se municípios autônomos.

## **2.2 A industrialização, a conurbação e a abertura**

O processo de descentralização e fragmentação do Grande ABC em diversos municípios autônomos coincide com o processo de industrialização e crescimento econômico vivido pela Região Metropolitana de São Paulo a partir da década de 1940. Tal fenômeno provocaria a urbanização acelerada das sete cidades que compõem o ABC, o que posteriormente resultaria em problemas de infraestrutura.

Em 1947, é inaugurada a rodovia Anchieta, que liga a capital paulista ao porto de Santos, cortando a região no atual município de São Bernardo do Campo, o que propiciou uma ligação mais rápida entre o litoral e o planalto paulista. O surgimento de outro vetor logístico facilitou a instalação de indústrias nas

grandes áreas livres às margens da rodovia, sobretudo as empresas automobilísticas transnacionais que desembarcavam no país durante os “50 anos em 5” do presidente Juscelino Kubitschek, interessadas em explorar o mercado brasileiro.

Tendo nas montadoras automobilísticas um polo multiplicador, a industrialização se intensificou de forma diversificada em praticamente todo o município, com efeitos irradiadores sobre a região. A partir da década de 1950, autopeças e outras indústrias automobilísticas instalaram-se também em Santo André. O perfil do Grande ABC se alterava, com os reflexos econômicos atingindo os demais campos da sociedade.

Um exemplo do poderio alcançado pela região foi o surgimento, em 1949, da Companhia Cinematográfica Vera Cruz em São Bernardo do Campo, que seria grande polo do cinema nacional durante a década de 1950 (Silva, 2012).

### **2.3 Riqueza econômica e desigualdade**

Mesmo ligadas historicamente, o desenvolvimento das sete cidades do Grande ABC mostrou-se distinto em suas particularidades, como já observamos na contextualização descrita anteriormente. São Bernardo, Santo André e São Caetano constituíram-se como os primeiros núcleos habitacionais da região e seu crescimento populacional e econômico foi produto da industrialização que as atingiu com as facilidades criadas primeiramente com a SPR e depois com via Anchieta.

As demais cidades tiveram seu crescimento com os efeitos de irradiação do polo primeiro e, apesar do grande poderio econômico que marca a região, existem grandes desigualdades entre os municípios que a integram. Para compreender essas diferenças regionais, elaboramos um estudo estatístico que designa aspectos geográficos, econômicos e sociais e ajudam a visualizar tais peculiaridades.

Um primeiro aspecto interessante a se observar corresponde à própria área geográfica das cidades, que difere profundamente. Conforme demonstra a tabela 3, São Bernardo possui sozinha quase metade da área do território denominado como Grande ABC, enquanto São Caetano do Sul, um dos menores municípios em área do Brasil, detém pouco mais de 15 km<sup>2</sup>, menos de 2% da área dessa região.

**Tabela 3 - Área da unidade territorial Grande ABC**

UF	Município	km <sup>2</sup>	%
SP	Diadema	30,796	3,72%
SP	Mauá	61,866	7,47%
SP	Ribeirão Pires	99,119	11,96%
SP	Rio Grande da Serra	36,341	4,39%
SP	Santo André	175,781	21,21%
SP	São Bernardo do Campo	409,478	49,41%
SP	São Caetano do Sul	15,331	1,85%
	Grande ABC	829	100,00%
<b>Fonte:</b> IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/2010			

Outro dado interessante a se considerar com relação ao território em si é que Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, que juntas respondem por pouco mais de 16% do território do Grande ABC, estão totalmente inseridas em área de manancial, o que atualmente limita a instalação de empresas e, conseqüentemente, seu crescimento econômico.

Quando levamos em consideração a população, vemos que justamente a tipologia geográfica (e conseqüentemente a condição econômica) revela justamente que estes municípios, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, representam somados apenas 6% dos residentes no Grande ABC. Com a atração de empresas limitada e áreas de proteção ambiental que também restringem a ocupação, a participação das duas cidades em termos absolutos e relativos quanto ao uso e ocupação da área é irrisória.



Por outro lado, São Bernardo e Santo André, maiores forças econômicas em termos absolutos, correspondem quando somadas a quase 60% dos moradores da região. Podemos visualizar os dados na Tabela 4

**Tabela 4 – População**

UF	Município	Pessoas	%
SP	Diadema	386.089	15%
SP	Mauá	417.064	16%
SP	Ribeirão Pires	113.068	4%
SP	Rio Grande da Serra	43.974	2%
SP	Santo André	676.407	27%
SP	São Bernardo do Campo	765.463	30%
SP	São Caetano do Sul	149.263	6%
	Grande ABC	2.551.328	100%
<b>Fonte:</b> IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/2010			

Vale destacar que Diadema e Mauá possuem participação relevante no contingente populacional (30%). Diadema, com área pouco superior a 30 km<sup>2</sup>, tem população de 386 mil residentes, o que a torna a cidade com maior densidade demográfica em todo o país.

De modo geral, o Grande ABC possui uma alta densidade demográfica, uma vez que pouco mais de 6% da população do Estado de São Paulo vive em seu território de 829 km<sup>2</sup>, cerca 0,33% do território estadual.

Quando analisado o aspecto econômico, as desigualdades ficam ainda mais evidentes. Para demonstrarmos o abismo existente entre algumas dessas cidades quando ao desenvolvimento econômico, apresentamos primeiro na tabela 3 o PIB a preços correntes dos municípios da região do Grande ABC e a respectiva participação de cada um deles nas riquezas produzidas por toda a região.

Na sequência, demonstraremos no gráfico 1 o PIB per capita, que evidencia ainda mais a desigualdade de poder econômico entre as cidades. Fica

evidente, por exemplo, a riqueza do ABC propriamente dito – Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul – e a pobreza de Rio Grande da Serra.

**Tabela 5 - PIB total a preços correntes - 2010**

UF	Município	mil reais	%
SP	Diadema	11.254.523	13%
SP	Mauá	7.352.093	9%
SP	Ribeirão Pires	1.888.931	2%
SP	Rio Grande da Serra	487.295	1%
SP	Santo André	17.258.468	20%
SP	São Bernardo do Campo	35.578.586	42%
SP	São Caetano do Sul	11.009.306	13%
	Grande ABC	84.829.202	100%

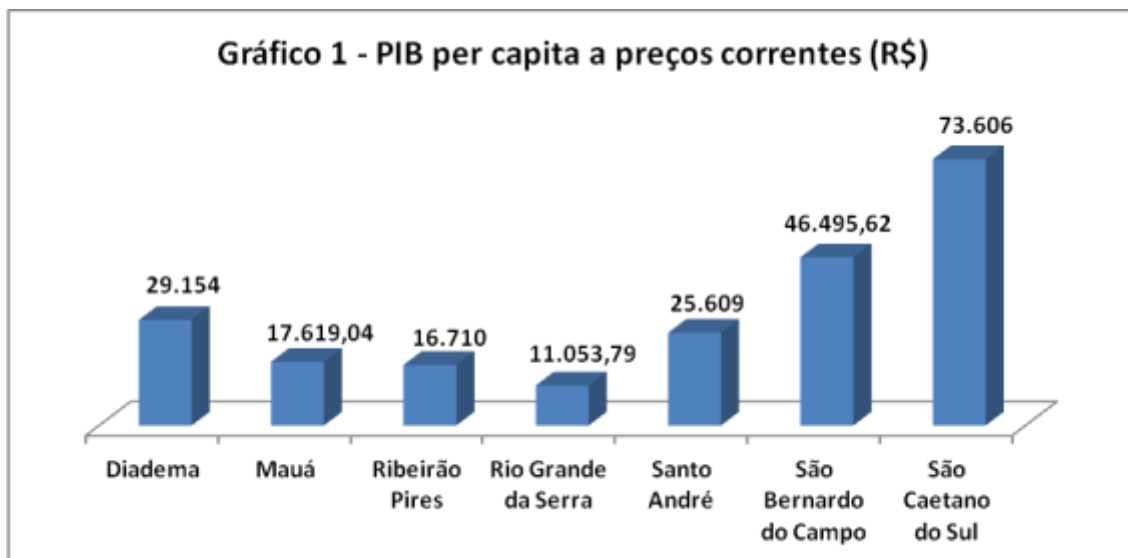
**Fonte:** IBGE /Órgãos Estaduais de Estatística/ Secretarias Estaduais de Governo/SUFRAMA

Conforme demonstra a tabela 4, São Bernardo do Campo responde sozinha por um PIB de mais de 35 bilhões de reais, ou seja, aproximadamente 42% do PIB da região, o que pode ser explicado pela grande quantidade de montadoras instaladas na cidade (Ford, Scania, Toyota, Mercedes-Benz). Somada a Santo André e São Caetano do Sul, passa a representar  $\frac{3}{4}$  da produção de bens e serviços do Grande ABC – cerca de 64 bilhões de reais dos quase 85 bilhões produzidos por toda a região. Na outra ponta, Rio Grande da Serra responde por menos de 1% do PIB regional e Ribeirão Pires por outros 2%.

O contraste, porém, fica ainda mais evidente no gráfico 1, onde visualizamos a seguir o PIB per capita dos municípios. São Caetano do Sul possui o valor mais alto dentre essas cidades, com de mais 73 mil reais gerados por habitante, o que pode ser explicado pela existência da montadora General Motors em um município de apenas 15 km<sup>2</sup> e aproximadamente 150 mil habitantes. Já Rio Grande da Serra alcança um PIB per capita de pouco mais de 11 mil reais.

Chama a atenção também o valor superior de PIB per capita alcançado por Diadema, quando comparado a Santo André. Isso demonstra a ascensão da

indústria de autopeças no município nas últimas duas décadas, enquanto Santo André passou por uma diversificação econômica maior durante a abertura econômica na década de 1990, prevalecendo a atividade terciária.



*Fonte: IBGE/2010*

É possível verificar o peso da economia do Grande ABC pela representatividade de seu PIB em relação ao PIB estadual. Ocupando uma área correspondente a apenas 0,33% do território, as sete cidades representam 6% da população e 7% da produção de riquezas do estado de São Paulo.

Os municípios mais ricos do Grande ABC encontram-se em posição de destaque no ranking dos 100 municípios Brasileiros com maior participação no PIB nacional. São Bernardo aparece em 13<sup>a</sup>, Santo André na 29<sup>a</sup> posição, Diadema no 44<sup>o</sup> lugar, São Caetano em 47<sup>o</sup> e Mauá em 76<sup>a</sup> posição. Além disso, se fosse considerado um único município, o Grande ABC representaria um PIB de quase 85 bilhões de reais. Esse valor o colocaria à 4<sup>a</sup> posição no ranking de municípios com maiores PIBs do Brasil, sendo superado somente por São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília.

As desigualdades e peculiaridades apontadas pelos indicadores geográficos e econômicos tornam-se ainda mais evidentes, contudo, quando analisados

indicadores de desenvolvimento social. Um primeiro exemplo pode ser visualizado na tabela 6, onde apresentamos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), elaborado pelo IBGE com base em dados do Censo Demográfico 2010 nos quesitos Educação, Expectativa de Vida e Renda.

**Tabela 6 IDHM - 2010**

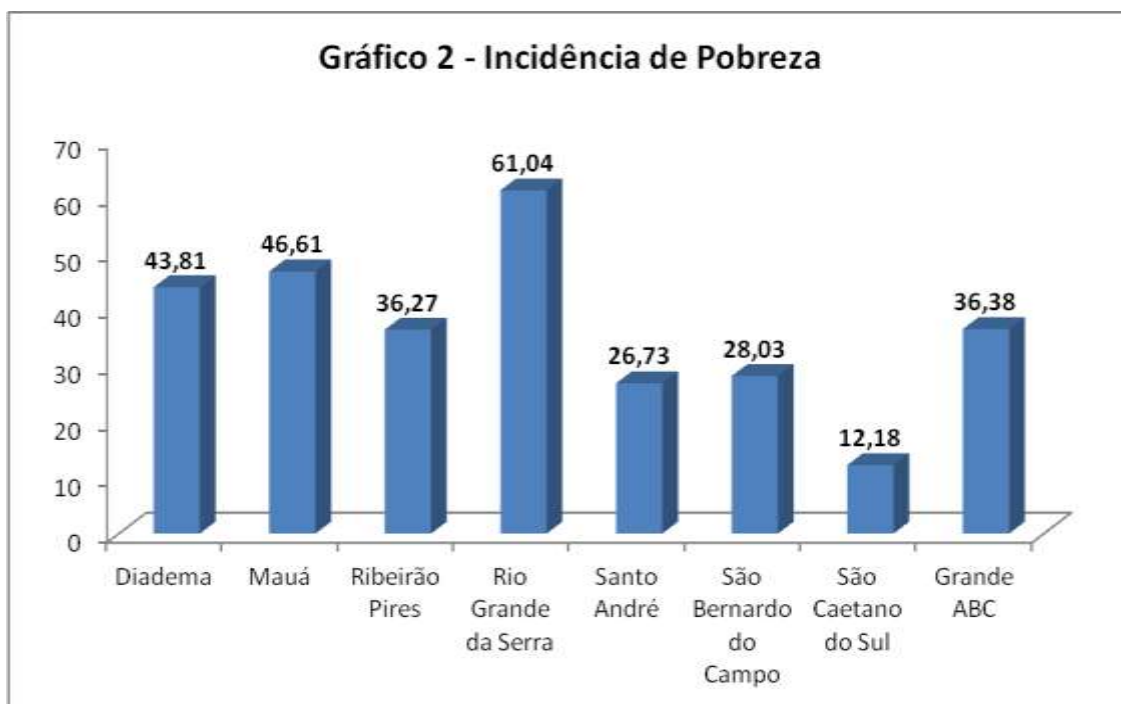
UF	Município	
SP	Diadema	0,757
SP	Mauá	0,766
SP	Ribeirão Pires	0,784
SP	Rio Grande da Serra	0,749
SP	Santo André	0,815
SP	São Bernardo do Campo	0,805
SP	São Caetano do Sul	0,862
	Grande ABC	0,791
<b>Fonte:</b> IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística		

Analisando os dados de maneira geral, vemos que o IDH médio do Grande ABC (0,791) é superior ao IDH do Brasil (0,730) e do Estado de São Paulo (0,783). Contudo, todos se encontram no patamar classificado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como de Desenvolvimento Humano Alto.

O resultado nesses dados de Desenvolvimento Humano é influenciado diretamente pelo Índice de pobreza que afeta as cidades integrantes do Grande ABC. Como veremos no gráfico 2, a quantidade de pessoas classificadas como pobres, de acordo com o IBGE, varia drasticamente entre os municípios analisados.

A existência de cidades “polo” mais desenvolvidas economicamente (tais como São Bernardo do Campo, Santo André, São Caetano do Sul e, mais recentemente e em menor escala, Diadema) reflete-se na ocupação do território. Além de possuírem, com exceção de São Caetano, suas próprias periferias, a ocupação deste polo por camadas mais abastadas e remediadas

acaba fazendo das cidades “periféricas” da região (Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra e, em partes, Diadema) bolsões de pobreza, compostos principalmente por indivíduos atraídos pelo *boom* automotivo que determinou a configuração econômico-socio-espacial do ABC entre as décadas de 1950 e 1970.



**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003. **NOTA:** A estimativa do consumo para a geração destes indicadores foi obtida utilizando o método da estimativa de pequenas áreas dos autores Elbers, Lanjouw e Lanjouw (2002).

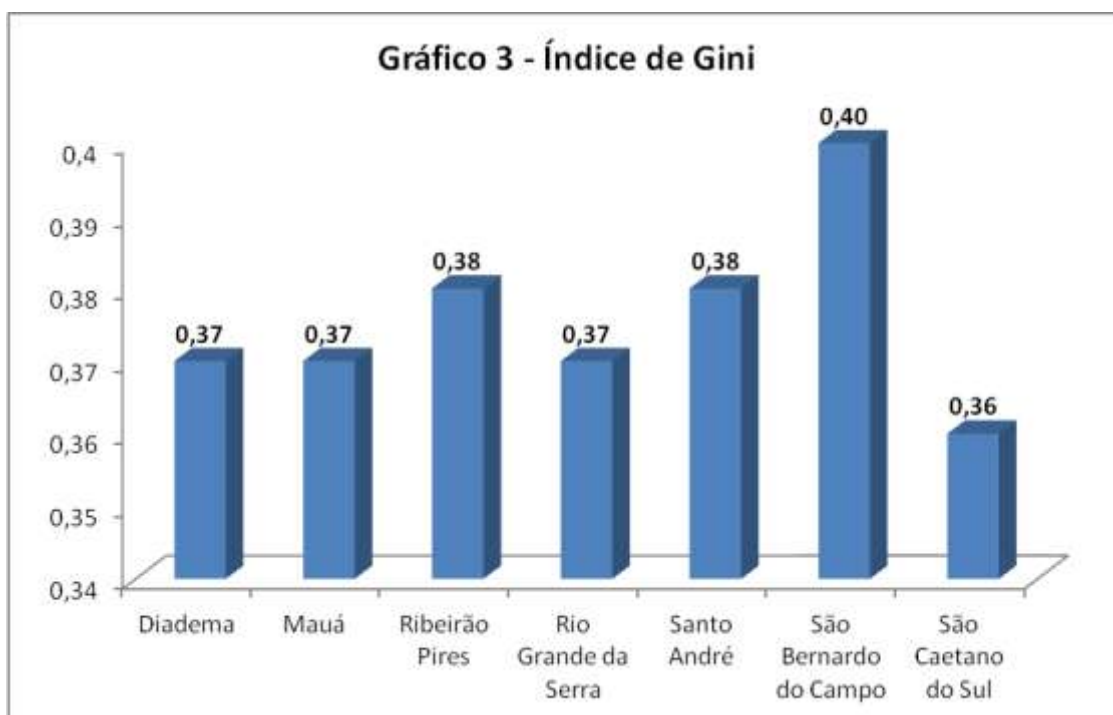
Como podemos visualizar no gráfico 2, o contraste é evidente quando analisamos, distintamente, os dados de cidades polo e cidades periféricas. A média de incidência de pobreza quando tomada em consideração todos os sete município fica em torno de 36%, índice elevado. Contudo, destacado o ABC original (Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul), esse valor se reduz a 22%.

Por outro lado, analisadas as cidades de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, este valor alcança 47%, ou seja, quase metade da população

viveria em condições mais vulneráveis. No caso específico de Rio Grande da Serra, seis em cada 10 residentes encontra-se nesta situação.

É importante apenas fazer a ressalva de que essa estatística é de 2003 e, desde esse momento, o quadro pode ter se alterado positivamente, com a saída de parte desses indivíduos da pobreza estimada, dado o crescimento econômico vivido pelo país nos últimos anos.

Apesar do profundo contraste apresentado na incidência de pobreza, ao examinamos a concentração de renda constatamos um curioso (e negativo) paradoxo: as cidades do Grande ABC, desenvolvidas economicamente ou não, têm um nível semelhante de concentração de riquezas. Utilizado para medir este dado, o Índice de Gini é uma escala que vai de 0 a 1, em que 0 significa distribuição total da renda igualmente entre os indivíduos da amostra e 1 a concentração total da renda. Desta forma, quanto mais próximo de zero, menor será a concentração de renda naquela amostragem.



**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003. **NOTA:** A estimativa do consumo para a geração destes indicadores foi obtida utilizando o método da estimativa de pequenas áreas dos autores Elbers, Lanjouw e Lanjouw (2002).

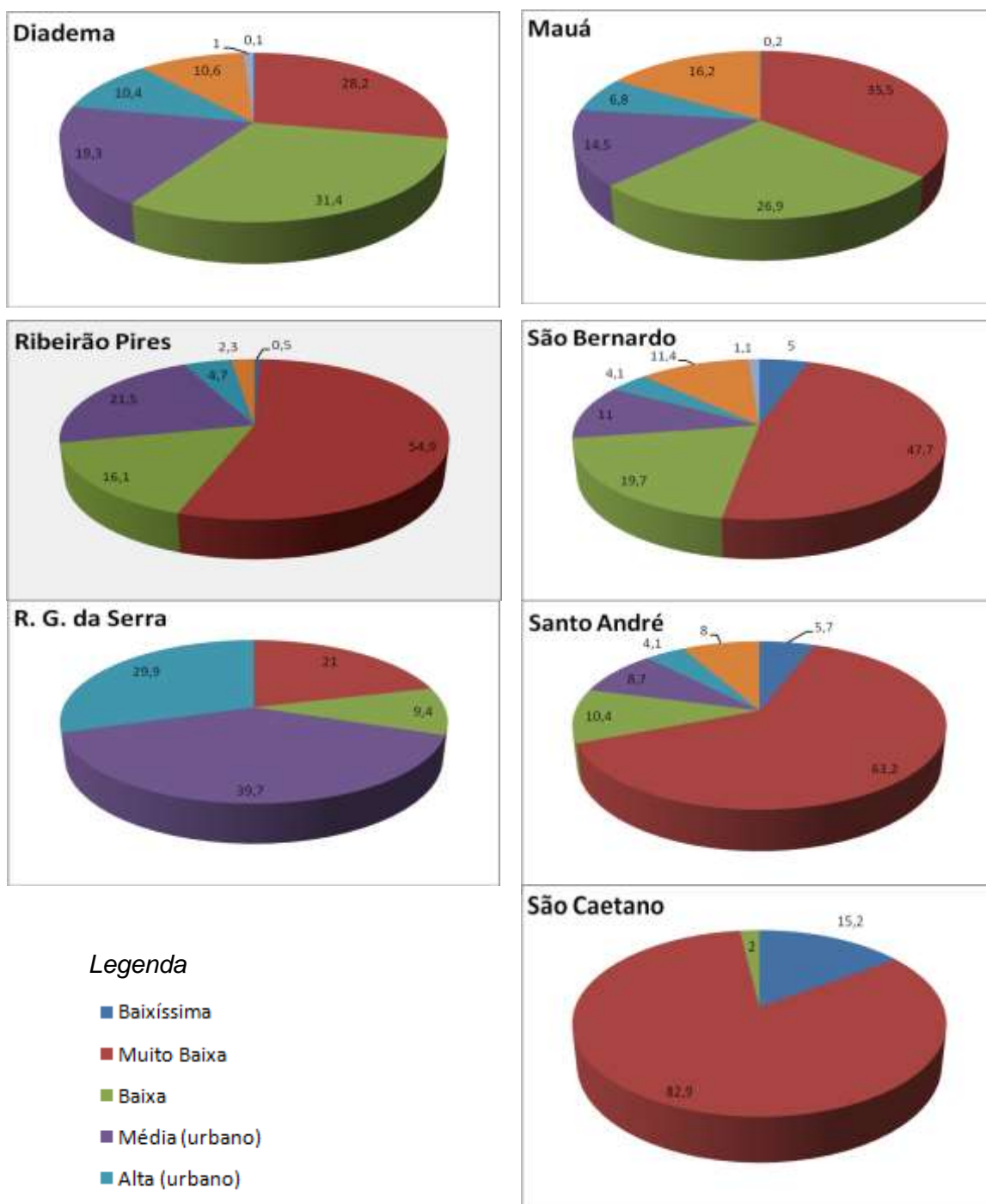
No gráfico 3, vemos o panorama mais do Índice de Gini de acordo com o Censo 2000/IBGE. Neste cenário, constatamos que todos os municípios do Grande ABC encontram-se em um mesmo patamar no que tange a concentração de renda, variando entre 0,36 e 0,40, uma diferença pequena na escala proposta. Curiosamente, São Bernardo do Campo, o maior município da região em população e PIB, apresenta a maior concentração de renda.

Seguindo com essa análise de índices de desenvolvimento social, é possível visualizar, por outro, diferenças consideráveis quando levado em consideração o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, elaborado pela Fundação SEADE também com base nos dados do Censo/IBGE.

De acordo com o site da instituição, o Índice pretende levar ao gestor público e à sociedade uma visão mais detalhada das condições de vida do seu município, com a identificação e a localização espacial das áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis à pobreza. Este objetivo é alcançado por meio de uma tipologia de situações de vulnerabilidade que considera, além dos indicadores de renda, outros referentes à escolaridade e ao ciclo de vida familiar, identificando áreas geográficas segundo os graus de vulnerabilidade de sua população residente.

Entre os resultados encontrados, podemos destacar a ausência de grupos de alta vulnerabilidade em São Caetano do Sul, município mais rico da região. Na outra ponta, Rio Grande da Serra tem aproximadamente 70% de seus habitantes incluídos em grupos com média e alta vulnerabilidade.

**Gráfico 4 - IPVS (%)**



Fonte: SEADE/Censo IBGE 2010 – Elaboração Própria.



### **3. A governança regional**

Como já abordado no capítulo anterior, o Grande ABC é produto do desenvolvimento econômico vertiginoso que acometeu a região a partir da década de 1950, encabeçado pela indústria automotiva. Conforme observamos, o crescimento promoveu, de um lado, qualidade de vida e renda; de outro, pobreza, desigualdade e vulnerabilidade social. Afinal, como já introduzido no início deste trabalho, o fenômeno metropolitano se manifesta independentemente da divisão político-administrativa (Diniz, Campolina, 2007), podendo ocorrer em um “ponto geográfico urbanizado” a partir do polo de desenvolvimento (Silva, 2012).

Os investimentos no setor metalmecânico (montadoras de veículos, fabricantes de autopeças, indústria de bens de capital, eletroeletrônica) e no setor químico a partir da década de 1950 transformaram a região no maior aglomerado industrial da América Latina.

Tal processo desencadeou a presença de empresas transnacionais e a formação de um conjunto de empresas fornecedoras de pequeno e médio porte; a constituição de uma classe operária e de um sindicalismo ativo e com poder político; e crescimento urbano e populacional, através de um intenso processo migratório (Ramalho, Rodrigues e Conceição, 2009).

Com a crise fiscal do Estado nacional, na década de 1980, e a abertura econômica promovida no Brasil durante a década seguinte, o pilar econômico de base fordista em que se sustentava o Grande ABC foi profundamente abalado. Conforme escrevem Ramalho, Rodrigues e Conceição (2009, p. 148):

A crise desta região, a partir dos anos 1990, relacionada com o processo de reestruturação produtiva das empresas globais, resultou no fechamento de fábricas, no aumento do desemprego, e no deslocamento de investimentos produtivos para outras localidades. A gravidade da situação

social imposta pela nova conjuntura econômica colocou em xeque a proposta produtiva anterior, de base fordista[...]

Naquele momento, a região do Grande ABC teve, graças a lideranças visionárias dos mais diversos segmentos, o discernimento de agir conjuntamente para buscar saídas à situação que se instalava. Assim, tantos entes públicos, privados, associações e sindicatos de classe reuniram-se para debater os problemas a serem enfrentados de uma forma macro e regional, levando em consideração os interesses e demandas de cada grupo, a fim de chegar a uma solução mais democrática.

Rolnik e Somekh (2000) alertam para os efeitos perversos da competição entre cidades, gerada por um individualismo local que pode se tornar excessivo e destrutivo entre localidades e regiões. Contudo, de acordo com as autoras, é possível superar esta questão com a construção de redes cooperativas e solidárias entre municípios, buscando a solução de problemas comuns. É possível aliar cooperação à complementaridade proporcionada por uma divisão do trabalho, a qual é capaz de, segundo as autoras, “reforçar a multiplicidade de identidades sublocais”, baseando-se no fortalecimento da instância regional. Arquitetar um sistema de cooperação em nível regional, formado por relações supralocais, pode ser uma forma menos perversa e destrutiva de inserção global (Rolnik e Somekh, 2000).

Mas o Grande ABC, na ocasião da crise que se instalara, foi capaz de evitar a competição e buscar uma estrutura de governança que pudesse congrega os entes sindicais, políticos e empresariais anteriormente destacados em prol de um pensamento regional amplo. A respeito, continuam Ramalho, Rodrigues e Conceição (2009, p.148):

[...] e impulsionou a criação de instâncias institucionais com vista a propor alternativas e novas estratégias regionais de desenvolvimento, reunindo diferentes forças sociais, inclusive os sindicatos mais militantes. A crise econômica de 2008 também atingiu a região de forma grave em termos da

redução das atividades econômicas e do aumento das demissões, e os mecanismos políticos articulados na década de 1990 estão, na atual conjuntura, sendo acionados para buscar soluções para as novas necessidades colocadas pelo desemprego e pela recessão.

A abertura econômica para os mercados internacionais promoveu o fim do processo de substituição de importações, em um contexto de rigidez nas políticas monetária e fiscal e de “superação” do modelo fordista. Prevaleceram, nesse período, políticas de governo favoráveis ao “Estado Mínimo” e, nas empresas, um forte enxugamento do contingente de empregados ou até mesmo o encerramento de plantas produtivas.

Nesse novo contexto, a região do ABC deixou de ser vista como símbolo de modernidade industrial, passando ao lugar do atraso e das ineficiências geradas pelo antigo modelo de industrialização (Ramalho, Rodrigues e Conceição, 2009).

A resposta ao questionamento de sua vocação veio, contudo, no início da década, com a criação de uma Câmara Setorial da indústria automobilística, experiência de negociação tripartite (sindicatos, empresas e governo) inovadora quanto à elaboração de uma política industrial, por ter exercitado um mecanismo democrático de gestão pública setorial, e por ter representado um aprendizado para os atores sociais da região do ABC – que iria se refletir mais tarde na criação da “Câmara Regional do ABC”, em 1997.

A Câmara Regional veio a fortalecer o já existente Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, surgido como associação de direito privado em 1990 e que reúne as decisões dos sete prefeitos da região. O objetivo de sua criação consistiu em discutir, planejar e articular de modo integrado temas supramunicipais à infraestrutura, desenvolvimento econômico e meio-ambiente.

Como resultado das ações da Câmara Regional do ABC para combater a crise que se instalava, foi criada a Agência de Desenvolvimento econômico do

Grande ABC. A Agência GABC surgiu também como associação civil de direito privado para ser um braço executivo do Consórcio em políticas setoriais de Desenvolvimento Econômico e em seu quadro de cotistas estão o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e diversos entes do setor privado como Sindicatos, Universidade, Associações Empresariais, entre outros.

Tais entidades compõem assim a chamada governança regional do Grande ABC. No próximo tópico, entraremos nas ações do Consórcio ABC e suas conquistas recentes.

### **3.1 Consórcio Intermunicipal: desafios e conquistas**

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC foi constituído inicialmente como uma associação civil de direito privado em 19 de dezembro de 1990, com o objetivo de atuar como órgão articulador de políticas públicas setoriais. Seu conselho executivo congregava os sete prefeitos, que deliberavam pautas relevantes em âmbito regional.

O conceito de desenvolvimento territorial/local parte do pressuposto de a existência, na determinada localidade, de “mecanismos endógenos ao lugar [...] que possibilitem a agregação de valor a partir da mobilização de recursos ociosos ali disponíveis ou de uma alavancagem das potencialidades existentes” (Silva, Takagi e Santos, 2010, p. 168).

Ou seja, aplicar o desenvolvimento local implica trabalhar as dimensões físicas (o território geográfico propriamente dito, com suas características ambientais e topológicas, em si), socioeconômica e ambiental (as vocações econômicas da região, influenciadas pelo aspecto primeiro) e político-institucional (a capacidade de articulação, cooperação e planejamento estratégico entre os diversos envolvidos no território).

Dentro desse foco de atuação, o Consórcio iniciou seus trabalhos em políticas públicas setoriais. Nos primeiros anos, os municípios empreenderam com êxito ações consorciadas relacionadas principalmente à destinação dos resíduos

sólidos, um grave problema na região, e à lei de incentivos seletivos. Na sequência, a partir de uma parceria com o Governo do Estado de São Paulo, foram realizados importantes projetos de infraestrutura como o Plano de Macrodrenagem e a construção dos Hospitais Mário Covas (Santo André) e Serraria (Diadema).

A partir de então, seu trabalho evoluiu setorialmente também para a educação e capacitação profissional com a implantação de diversos campus das Faculdades de Tecnologia – FATECs na região: em Santo André, Mauá, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul; o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos; o Movimento Criança Prioridade 1; e o Projeto Alquimia de Qualificação Profissional para a Indústria do Plástico.

Mais recentemente, negociações iniciadas no âmbito do Consórcio Intermunicipal reunindo as cidades do Grande ABC e o governo estadual por meio da DERSA culminaram no desenho do traçado e implantação do Trecho Sul do Rodoanel, já inaugurado.

Nos últimos anos, o Consórcio evoluiu em sua atuação no campo social por meio de parcerias estratégicas com a União. Com o auxílio do governo federal foi implantado o Planteq ABC – Plano Territorial de Qualificação Profissional, o programa Brasil Alfabetizado, a Construção Coletiva de Espaços e Tempos de Paz nas Escolas, de fortalecimento das Políticas de Gênero e Igualdade Racial, e o Programa Casa Abrigo Regional, que atende mulheres vítimas de violência doméstica.

Somam-se a essas conquistas a expansão do Polo Petroquímico, a criação e instalação da Universidade Federal do ABC, a liberação de recursos para as obras do Coletor Tronco, a implantação do Posto Regional do BNDES, entre outros. Em alguns desses projetos, foi fundamental a ação em parceria também com a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC.

O braço do Consórcio tem sido importante também para a produção e sistematização de dados referentes à evolução da economia regional, o

chamado Observatório Econômico Regional; e para políticas de apoio e fomento ao empreendedorismo, como incubadoras de empresas e os Arranjos Produtivos Locais, *clusters* de segmentos econômicos considerados como vocação pelas sete cidades.

Em 8 de fevereiro de 2010, durante a celebração de seus 20 anos de criação, foi realizada a transformação do Consórcio Intermunicipal em Consórcio Público, para se adequar às exigências da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dessa forma, a entidade passou a integrar a administração indireta dos municípios consorciados, com legitimidade para planejar e executar ações de políticas públicas de âmbito regional e firmar convênios com outras esferas federativas.

### **3.2 Marco legal: estruturação para seguir adiante**

A partir da adequação à Lei dos Consórcios Públicos, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC ganhou em capacidade de articulação e execução de políticas públicas. Conforme já observamos no capítulo I, a Lei Federal 11.107/2005 ampliou enormemente o escopo de atuação deste tipo de ente de governança, integrando à Federação Brasileira.

Com sua adequação à Lei, por exemplo, o Consórcio pode contar com orçamento próprio, conforme demonstram as imagens abaixo, divulgadas no próprio site da instituição. Além disso, após a transformação em consórcio público o Consórcio Grande ABC pôde realizar seu primeiro concurso para formação de um quadro técnico fixo e especializado, dando suporte a suas esferas decisória e de operação. São Diretores, Assessores, Técnicos e Auxiliares focados exclusivamente na missão de pensar e executar políticas públicas setoriais comuns aos sete municípios da região.

**ORÇAMENTO 2013**  
(aprovado em 03/09/12)

<i>MUNICÍPIOS</i>	<i>CONSÓRCIO ANUAL</i>	<i>FUNCRAF ANUAL</i>	<i>CASA ABRIGO ANUAL</i>	<i>TOTAL DE REPASSES</i>
Santo André	R\$ 1.014.472,62	R\$ 78.586,80	R\$ 278.124,00	R\$1.371.183,42
São Bernardo	R\$ 1.893.168,65	R\$ 100.582,16	R\$ 519.024,00	R\$2.512.774,81
São Caetano	R\$ 622.550,12	R\$ 6.312,79	R\$ 170.676,00	R\$799.538,91
Diadema	R\$ 604.253,98	R\$ 33.601,95	R\$ 165.660,00	R\$803.515,93
Mauá	R\$ 473.773,64	R\$ 22.194,19	R\$ 129.888,00	R\$625.855,83
Ribeirão Pires	R\$ 160.331,93	R\$ 4.051,12	R\$ 43.956,00	R\$208.339,05
Rio Grande	R\$ 46.221,82	R\$ 3.206,10	R\$ 12.672,00	R\$62.099,92
<b>Receita de remuneração de outros depósitos bancários</b>				<b>R\$110.000,00</b>
<b>Outras receitas</b>				<b>R\$400,00</b>
<b>TOTAL</b>				<b>R\$6.493.707,87</b>

**ORÇAMENTO 2012**  
(aprovado em 05/12/2011)

<b>FONTE DE RECEITA</b>	<b>VALOR</b>
Receita de remuneração de outros depósitos bancários	104.600,00
Transferência do Município de Santo André	868.012,23
Transferência do Município de São Bernardo do Campo	1.574.411,36
Transferência do Município de São Caetano do Sul	527.774,12
Transferência do Município de Diadema	515.622,76
Transferência do Município de Mauá	397.754,56
Transferência do Município de Ribeirão Pires	133.664,97
Transferência do Município de Rio Grande da Serra	33.618,77
Transferência do Município de Santo André, para Casa Abrigo	218.586,00
Transferência do Município de São Bernardo do Campo, para Casa Abrigo	396.474,00
Transferência do Município de São Caetano do Sul, para Casa Abrigo	132.906,00
Transferência do Município de Diadema, para Casa Abrigo	129.846,00
Transferência do Município de Mauá, para Casa Abrigo	100.164,00
Transferência do Município de Ribeirão Pires, para Casa Abrigo	33.660,00
Transferência do Município de Rio Grande da Serra, para Casa Abrigo	8.466,00
Transferência do Município de Santo André, para FUNCRAF	78.586,80
Transferência do Município de São Bernardo do CampO, para FUNCRAF	100.582,16
Transferência do Município de São Caetano do Sul, para FUNCRAF	6.312,79
Transferência do Município de Diadema, para FUNCRAF	33.601,95
Transferência do Município de Mauá, para FUNCRAF	22.194,19
Transferência do Município de Ribeirão Pires, para FUNCRAF	4.051,12
Transferência do Município de Rio Grande da Serra, para FUNCRAF	3.206,10
Outras receitas	400,00
<b>TOTAL</b>	<b>5.424.495,88</b>

Fonte: Consórcio ABC

Conforme podemos observar, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC possui orçamento baseado principalmente de transferências dos municípios consorciados. De 2012 a 2013, suas receitas passaram de R\$ 5,424 milhões para R\$ 6,493 milhões. Um crescimento de quase 20%, bem acima da inflação do período e um ganho para a implantação das ações regionais.

É importante ressaltar que os repasses de cada município ao Consórcio são proporcionais aos respectivos orçamentos municipais. Dessa forma, como seria natural, os municípios mais ricos da região acabam tendo um peso maior na composição do orçamento da instituição, o que certamente pode ter peso em esferas decisórias.

Se analisado o orçamento do Consórcio Intermunicipal Grande ABC em 2013, vemos que Santo André e São Bernardo do Campo representam quase 60% das fontes de receita, ou seja, um peso muito grande dentro de sua fonte de arrecadação. Esse fato deve ser levado em consideração nas análises das decisões do conselho de prefeitos.

Seu organograma de estratégia e operação encontra-se atualmente organizado conforme o modelo abaixo:



A Assembleia Geral, instância deliberativa máxima, é constituída pelos chefes do Poder Executivo dos municípios consorciados. Já à Secretaria Executiva compete implementar e gerir as diretrizes políticas e plano de trabalho definido pela Assembleia Geral, sendo composta pelos seguintes departamentos:



- Diretoria Administrativa/Financeira;
- Diretoria de Projetos;
- Diretoria Jurídica;
- Assessoria de Comunicação.

O Consórcio possui ainda um Conselho Consultivo, o qual reúne representantes da sociedade civil organizada para atuar como órgão consultivo da Assembleia Geral dos prefeitos, propor planos e programas de acordo com as finalidades do Consórcio, sugerir melhorias e propor a elaboração de estudos e pareceres sobre as atividades desenvolvidas pelo Consórcio. É constituído por representantes de entidades civis, legalmente constituídas, com sede ou representação nos municípios consorciados dos seguintes segmentos:

- I – Instituições de Ensino Superior;
- II – Sindicatos;
- III – Indústria;
- IV – Comércio;
- V – Serviços;
- VI – Sociedade Civil organizada não representada nos segmentos anteriores.

Para operacionalizar sua matriz de projetos junto à sociedade civil, o Consórcio articula o planejamento de ações em sete eixos de atuação:

- Eixo Infraestrutura;
- Eixo Desenvolvimento Econômico;
- Eixo Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental;
- Eixo Saúde;
- Eixo Educação, Cultura e Esportes;
- Eixo Assistência, Inclusão Social e Direitos Humanos;
- Eixo Segurança Pública.

Cada eixo é composto por Grupos de Trabalho (GTs) formados por gestores públicos e técnicos nas áreas de atuação específica de cada GT e técnicos do Consórcio. Os integrantes dos GTs são indicados pelos Chefes dos Executivos dos municípios consorciados. Conforme consta no site da instituição, os Grupos de Trabalho estão incumbidos, além de outras ações, de:

- a) propor ações de âmbito regional visando o desenvolvimento das políticas públicas objetivadas nos oito eixos de atuação do Consórcio;
- b) elaborar projetos de âmbito regional visando à captação de recursos junto aos governos federal e estadual;
- c) elaborar projetos de âmbito regional, autossustentáveis;
- d) realizar a gestão técnica dos convênios, contratos e termos afins advindos dos projetos elaborados;
- e) propor a criação de Grupos Temáticos visando o desenvolvimento de ações pontuais e de natureza transitória, especificando prazo para a conclusão dos trabalhos.

A partir dessa rede estruturada, o Grande ABC consegue colocar em prática aquilo que Silveira (2010) chamou de matriz de projetos, escapando da realização de projetos avulsos e desintegrados das governanças municipais. Por meio dos GTs, novas necessidades são trazidas e ocorre também o controle social das políticas, promovendo um programa continuado que permite o planejamento e a gestão pública regional de uma forma mais eficaz e efetiva.

#### **4. Conclusões**

Conforme observamos neste trabalho, “governar as metrópoles” requer esforço, comprometimento e criatividade de gestores públicos, e a participação ativa de entes organizados da sociedade civil. Sem uma prática democrática e participativa, não se torna possível implantar modelos de governança que deem conta dos problemas comuns a grandes cidades que compartilham de um mesmo território.

Promover o desenvolvimento regional vai além de apenas propor o crescimento econômico das cidades de acordo com a nova ordem global. Pelo contrário, aderir incondicionalmente às condições impostas pelo capital tende a relegar as metrópoles, sobretudo as de terceiro mundo, ao papel de um subproduto do mercado com estrutura desigual e cada vez mais excludente.

Vide “a tragédia urbana brasileira” destacada por Maricato, que resume a situação das grandes cidades de nosso País a partir de sua industrialização e, conseqüentemente, urbanização. Milhões vivendo em áreas precárias, sem a infraestrutura mínima necessária para viver com dignidade e ter reais possibilidades dentro da “cidade grande”.

Com o surgimento de problemas de infraestrutura que perpassam os limites municipais, torna-se imprescindível a busca por estruturas que sejam capazes de congrega e articular políticas públicas com foco no desenvolvimento regional. Isso requer o exercício de uma cultura local que esteja menos focada na competição entre cidades e mais voltada à cooperação entre os municípios de tal localidade.

Diversas metrópoles ao redor do globo empreenderam em modelos para pensar problemas comuns. Sua experiência mostra que é possível, com articulação e foco, superar os dilemas do municipalismo, sobretudo o autárquico, a fim de proporcionar uma estrutura adequada e condições mais igualitárias dentro do sistema global.

No Brasil não foi diferente, com algumas experiências de governança regional. Algumas mais bem-sucedidas que outras, entre as quais podemos destacar o Grande ABC, com um modelo tripartite que buscou reunir entes públicos, privados e sociedade para apropriar-se de sua região e pensá-la estrategicamente.

Diversas ações foram implantadas em âmbito regional na esfera do Consórcio Intermunicipal Grande ABC em seus pouco mais de 20 anos de atuação. Para coroar este trabalho, a adequação à Lei dos Consórcios públicos permitiu à instituição se estruturar e garantir a capacidade de planejamento e execução de uma verdadeira matriz de projetos setoriais em nível regional, e também a ação em parceria com os demais entes federativos.

Com essa legitimação do planejamento e execução que superam os limites municipais, ganham os municípios consorciados e sua população, pelas possibilidades da solução de problemas comuns de modo muito mais rápido e efetivo, com corpo técnico e recursos destinados exclusivamente a esse fim.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.9 n. 2, p. 25-54, nov. 2007

ABRUCIO, F. L.. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , n. 24, junho 2005

ABRUCIO, L. F.; SOARES, M. M. Redes federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 24, 2001.

ALBUQUERQUE, F. Desarrollo económico local y descentralización em América Latina. Revista de la Cepal, n. 82, p. 157-171, abril 2004.

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V.R. Governança Metropolitana e Reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 3, p. 131-144, oct. 2000

CORAGGIO, J.L. La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas. Cadernos Metr6pole, São Paulo: EDUC, 2009, n. 3, p.11-32

FERREIRA, J. S. W. Globalização e urbanização subdesenvolvida. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 14, n. 4, oct. 2000

GASPAR, R.C. Espaço metropolitano, política e economia global. Cadernos Metr6pole, n. 14, pp. 31-49, 2º sem. 2005

GOUVÊA, R.G. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. Revista Eure, v. 35, n. 104, pp. 47-76, abril 2009

HOTZ, E. F. A organização metropolitana pós-constituição de 1988. São Paulo Perspec, São Paulo , v. 14, n. 4, oct. 2000

KLINK, J. J. Novas governanças para áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Cadernos Metrópole, São Paulo, v.11, n. 22, p. 415-433, jul/dez 2009

\_\_\_\_\_. O novo regionalismo   maneira do ABC: em busca de uma economia regional de aprendizagem. CEBRAP, Cadernos de Pesquisa, n.8 março 2003

\_\_\_\_\_. Regionalismo e reestrutura o urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. Revista eletr nica da PUCRS, Educa o, Porto Alegre, v.32, no.2, p.217-226, maio/ago 2009

MARICATO. E. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 14, n. 4, Oct. 2000

MEYER, R. M. P. Atributos da metrópole moderna. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 14, n. 4, oct. 2000

POCHMANN, M.; DOWBOR, L. (Org.) Políticas para o desenvolvimento local. São Paulo, Editora Funda o Perseu Abramo, abril 2010

RAMALHO, J.R.; RODRIGUES, I.J.; CONCEI O, J.J. Reestrutura o industrial, sindicato e território – Alternativas políticas em momentos de crise na região do ABC em São Paulo – Brasil. Revista Crítica de Ciências Sociais, 85 | 2009, 01 Dezembro 2012. Disponível em <http://rccs.revues.org/369>

RAVANELLI, Paula. Consórcios Públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de coopera o e colabora o entre os entes federados. Congresso CONSAD de Gestão Pública, 3, 2010, Brasília.

ROCHA, C.V.; FARIA, C.A.P. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. Cadernos MetrÓpole, n. 11, p. 73-105, 1º sem. 2004

RODRÍGUEZ, A.; OVIEDO, E. Gestión urbana y gobierno de áreas Metropolitanas. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago n. 34, maio de 2001

ROLNIK, R.; KLINK, J. J. Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. Novos Estudos CEBRAP (Impresso), v. 89, p. 89-109, 2011

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as MetrÓpoles: dilemas da recentralização. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 14, n. 4, oct. 2000

SILVA, E.C. Desafios de governança no ABC Paulista: Coesão e Integração Regional de Políticas de Inclusão. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo, 2012

SASSEN, S. El Estado y la nueva geografía del poder. VIGEVANI, T., WANDERLEY, L. E., BARRETO, M. I. e MARIANO, M. P. (orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo, EDUC; Fundação Editora da UNESP. Bauru, EDUSC, 2004.

SPINK, P.K.; TEIXEIRA, M.A.C.; CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. Cadernos MetrÓpole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 453-476, jul/dez 2009