

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

**Edson Coutinho da Silva**

**Desafios da Governança no Grande ABC Paulista: Coesão e  
Integração Regional das Políticas de Inclusão Social.**

**DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**São Paulo**

**2012**

**Edson Coutinho da Silva**

**Desafios da Governança no Grande ABC Paulista: Coesão e  
Integração Regional das Políticas de Inclusão Social.**

**DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**Tese apresentada à Banca Examinadora da  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,  
como exigência parcial para obtenção do título  
de Doutor em Ciências Sociais sob a orientação  
da Profa. Dra. Maura Pardini Bicudo Vêras.**

**São Paulo**

**2012**

**Título da Tese: Desafios da Governança no Grande ABC Paulista: Coesão e Integração Regional das Políticas de Inclusão Social.**

**Edson Coutinho da Silva**

**Orientadora: Profa. Dra. Maura Pardini Bicudo Vêras**

## **ERRATA**

Na página 23, segundo parágrafo, quinta linha, onde se lê **econômico e social**; passar a ler **cultural, econômico e social**, uma vez que foi uma solicitação dos integrantes da banca da defesa da tese;

Na página 24, segundo parágrafo, segunda linha, onde se lê **governança política, social e econômica**; passar a ler **governança cultura, econômica, política e social**, uma vez que foi uma solicitação dos integrantes da banca de defesa da tese;

Na página 26, último parágrafo, terceira linha, onde se lê **juventude**; passar a não lê mais, uma vez que foi excluído;

Na página 45, segundo parágrafo, terceira linha, onde se lê **Passi**; passar a ler **Paasi**, que é o nome correto do autor;

Na página 53, segundo parágrafo, terceira linha, onde se lê **ddeterminada**; passar a ler **determinada**, pois ocorreu um erro de digitação;

Na página 70, segundo parágrafo, última linha, onde se lê a citação **(CARVALHO, ALMEIDA E AZEVEDO, 2001)**; passar a ler **(CARVALHO, ALMEIDA, AZEVEDO, 2001)**;

Na página 93, primeiro parágrafo, quinta linha, onde se lê **conselho gestor casa abrigo regional**; passar a ler **assistência social**;

Na página 93, primeiro parágrafo, sétima linha, onde se lê **2, 3, 4, 5, 8 e 9**; passar a ler **2, 3, 4, 5 e 8**, uma vez que o Grupo Temático (GT) "9" não foi alvo da pesquisa;

Na página 102, terceiro parágrafo, quinta linha, onde se lê **dezoito**; passar a ler **dezenove**, uma vez que foram dezenove entrevistados na pesquisa, e não dezoito, como citado.

Na página 112, primeiro parágrafo, sétima linha, onde se lê **as outras**; passar a ler **os outros**, pois tem relação com os municípios;

Na página 172, onde se lê **Conclusão**; passar a ler **Conclusões**; uma vez que foi uma solicitação dos integrantes da banca de defesa da tese.

Silva, Edson Coutinho da  
**Desafios da Governança no Grande ABC Paulista: Coesão e Integração das Políticas de Inclusão Social** / Edson Coutinho da Silva. – São Paulo, 2012.  
XVII, 209f.

Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Título em inglês: Challenges of Governance in Greater ABC in São Paulo State: Cohesion and Integration Policies for Social Inclusion.

1. Governança Regional e Metropolitana. 2. Inclusão Social; 3. Planejamento Regional. 4. Cooperação Regional.

## Banca Examinadora

---

---

---

---

---

***A minha esposa Raquel,***

*Que depois que a conheci, nunca mais minha vida foi a mesma, pois você me fez conhecer o verdadeiro o amor...*

***A minha mãe Izabel,***

*Que sempre sonhou comigo os meus sonhos...*

***Ao meu pai Antonio,***

*Que me proporcionou condições para estar onde estou hoje...*

## **Agradecimentos**

Inúmeras pessoas e instituições colaboraram neste estudo de Doutorado em Ciências Sociais, nas áreas de concentração em Ciências Políticas e Sociologia, na linha de pesquisa Dinâmica Urbano-Regional, Planejamento e Políticas Públicas junto à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Desde já registro os agradecimentos a todos os que ajudaram neste trabalho. No entanto, cabe destacar alguns a quem devo reconhecimentos particulares.

Na PUC-SP pude apossar-me da valiosa colaboração da Professora Doutora Maura Pardini Bicudo Vêras, minha orientadora, cuja dedicação, confiança, estímulo e paciência permanentes muito contribuíram para que o resultado do esforço chegasse a bom termo. Ao Professor Doutor Luiz Eduardo Waldemarin Wanderley que me propiciou conhecer melhor o campo do estudo mediante leituras de textos, debates e trabalhos realizados nas disciplinas: Teoria Sociológica – Estado e Sociedade Civil e Teoria Sociológica – Modernidade, Pós-Modernidade e Utopia. E, a Professora Doutora Maria Margarida Cavalcanti Limena que a partir da Atividade Programada Cidades Contemporâneas: Abordagens Interdisciplinares fez-me ter um contato mais próximo com as questões relacionadas à cidade e região.

Quero agradecer aos entrevistados que contribuíram para esta pesquisa que, em virtude dos compromissos acordados com mesmos, terei que manter em sigilo seus nomes. No entanto, mencionarei as instituições das quais os mesmos desenvolvem suas atividades profissionais: Fundação Criança de São Bernardo do Campo; Secretarias de Trabalho e Renda de São Bernardo do Campo e Diadema; Secretaria de Gênero e Raça de Santo André; Casa Abrigo de Diadema; Secretarias de Pessoas com Deficiência de Santo André, São Bernardo do Campo, Mauá e Ribeirão Pires; Fundação do ABC; Secretaria de Assistência Social de Diadema; Secretarias de Educação de São Bernardo do Campo e Diadema; e Docentes que desenvolveram atividades profissionais dentro do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

Não poderia me esquecer da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que propiciou, mediante Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo uma bolsa de estudos parcial a mim, para que eu pudesse realizar o curso e a tese de doutoramento em ciências sociais.

E, finalmente, a realização de uma tese de doutoramento é sempre um trabalho que deve contar com a compreensão da família. Não há dúvidas que a Raquel, minha esposa e companheira, foi fundamental para tornar possível eu concluir este estudo. Sei que em alguns momentos, teve que, juntamente comigo, ela teve que abdicar de algumas viagens agradáveis, de algumas diversões e de alguns encontros com nossa família e amigos. Por estas razões, sinto-me feliz por ter uma mulher tão especial como ela ao meu lado em todos os dias.

*“Para criar, destruí-me; tanto me exteriorizei  
dentro de mim, que dentro de mim não  
existia senão exteriormente. Sou a cena  
viva onde passam vários atores  
representando várias peças...”*

Fernando Pessoa | Livro do Desassossego

## Resumo

A região que engloba Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, o Grande ABC é parte da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), é reconhecido no país pelo pioneirismo nos movimentos de articulação, cooperação e pactuação regional, tendo início na década de 1990 e fez emergir na região o processo de governança metropolitana. No ano de 2000 foi elaborado um Plano Estratégico Regional (PER) com perspectiva para dez anos, que estabeleceu sete Eixos Temáticos (ET) de desenvolvimento, sendo que concentramos nosso estudo no ET – Inclusão Social (ETIS). Os objetivos do estudo são, ao descrever a governança metropolitana no ETIS, buscar compreender as relações entre os sete municípios e o Estado e entre os próprios municípios; identificar os programas, os projetos e as políticas públicas de inclusão social implementados no período entre 2000 – 2009; e investigar as relações e o desdobramento do processo de articulação entre os atores regionais no período correspondente. Para alcançar esses objetivos do estudo, entrevistamos 19 informantes-chave, além de fontes documentais das secretarias municipais, sociedade civil e docentes da região. Pudemos observar que o movimento na direção da governança metropolitana causou esperança e entusiasmo nos atores regionais até o ano de 2002, devido as lideranças de Celso Daniel e Mário Covas; por outro lado, pouco foi realizado em termos regionais após a morte dos dois líderes políticos; muito em virtude da competição entre os municípios; dos conflitos políticos-partidário e da descontinuidade administrativa, que inviabilizaram a constituição de projetos de interesse comum no ETIS na década de 2000. Vimos também que a mudança do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC para Consórcio Público, trouxe um novo alento ao fortalecimento regional e a governança metropolitana no Grande ABC.

**Palavras-chave:** Governança Regional e Metropolitana; Inclusão Social; Planejamento Regional; Cooperação Regional.

## Abstract

The innovation in movement of regional coordination, cooperation and agreement which began in the 1990s in the Greater ABC – composed of seven cities: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra – the region has been recognized around the country and started the rising of the process of the metropolitan governance in the region. In 2000 the public and civil society prepared a Regional Strategic Plan (RSP) with a prospect for ten years with seven Thematic Topics (TT). However, that study we will study one of them, the Social Inclusion – TT (SITT). This research objective to describe the metropolitan governance in SITT: to understand the relationships among the seven cities and the São Paulo State and the other; to identify the implementation of the programs, projects and policies of social inclusion between 2000 – 2009; and to investigate the relationship and the consequence of the process of coordination between regional agents this period. We interviewed nineteen key-informants and documentary sources from the cities departments, civil society and Professors to help us to achieve these objectives. We have observed that the movement of metropolitan governance was active between 2000 – 2002, because of leaders like Celso Daniel and Mário Covas and the regional agents. Moreover, after the death of both in 2001 and 2002, respectively, not much has been achieved in accordance with the regional development; because of competition among cities; political-party conflicts; and lack of administrative synchronization, which has prevented the establishment common interest projects in Social Inclusion – TT in the 2000s. We could see that changing the Greater ABC Intercity Consortium to Public Consortium, brought a new impetus to regional strengthening and metropolitan governance in the Greater ABC.

**Key words:** Metropolitan and Regional Governance; Inclusion Social; Regional Planning; Regional Cooperation.

## Lista de Figuras

Figura 1: Mapa da Região da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).....	34
Figura 2: Mapa da Região do Grande ABC .....	35

## Lista de Quadros

Quadro 1: Instituições Pesquisadas e Entrevistados.....	28
Quadro 2: Analogia entre Universalização e Focalização.....	170

## Lista de Tabelas

Tabela 1: Território, população e incidência de pobreza do Grande ABC.....	37
Tabela 2: Dados econômico-empregatícios na região do Grande ABC.....	38
Tabela 3: PIB no Grande ABC.....	38
Tabela 4: PIB <i>per capita</i> no Grande ABC.....	38
Tabela 5: Dez PIBs de São Paulo.....	39
Tabela 6: Dez PIBs <i>per capita</i> de São Paulo.....	39
Tabela 7: Maiores IDHs do País. ....	41
Tabela 8: IDH da região entre 1991 – 2000. ....	41

## Glossário

<b>ABRINQ</b>	Fundação da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
<b>ACISA</b>	Associação Comercial de Santo André
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento
<b>CDES</b>	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CEETEPS</b>	Centro Estadual de Educação tecnológica Paula Souza
<b>COMCIPAS</b>	Conselho Municipal de Cidadania e Participação Social
<b>CONSEAS-SP</b>	Conselho Estadual de Assistência de São Paulo
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>EMPLASA</b>	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
<b>ET</b>	Eixo Temático
<b>ETIS</b>	Eixo Temático Inclusão Social
<b>FATEC</b>	Faculdade de Tecnologia
<b>FEDER</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>FNEM</b>	Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
<b>GEGRAN</b>	Grupo Executivo da Grande São Paulo
<b>GRPE</b>	Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego
<b>GT</b>	Grupo Temático
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INPE</b>	Instituto de Pesquisa
<b>LAC</b>	América Latina e no Caribe
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>MOVA</b>	Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho

<b>ONGs</b>	Organizações Não-Governamentais
<b>PER</b>	Planejamento Estratégico Regional (PER)
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PLANSEQ</b>	Plano Setorial de Qualificação
<b>PLANTEQ ABC</b>	Plano Territorial de Qualificação
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RMB</b>	Região Metropolitana de Belém
<b>RMBH</b>	Região Metropolitana de Belo Horizonte
<b>RMC</b>	Região Metropolitana de Curitiba
<b>RMF</b>	Região Metropolitana de Fortaleza
<b>RMPG</b>	Região Metropolitana de Porto alegre
<b>RMR</b>	Região Metropolitana de Recife
<b>RMSP</b>	Região Metropolitana de São Paulo
<b>SUA</b>	Serviço Único de Assistência Social
<b>UFABC</b>	Universidade Federal do ABC
<b>UMESP</b>	Universidade Metodista de São Paulo
<b>UPM</b>	Universidade Presbiteriana Mackenzie
<b>USCS</b>	Universidade Municipal de São Caetano do Sul
<b>WCF</b>	World Childhood Fundation

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>18</b>
<b>Capítulo 1   O Grande ABC Paulista</b> .....	<b>33</b>
1.1 Contextos históricos e socioeconômicos da região do Grande ABC.....	34
1.2 O Grande ABC: “poderio” econômico e desigualdades sociais .....	37
<b>Capítulo 2   O Espaço Regional e Metropolitano</b> .....	<b>44</b>
2.1 Região, regionalismo e regionalidade: identidade e consciência.....	45
2.2 Participação social: imperativo para o desenvolvimento regional .....	53
2.3 Região metropolitana: funções públicas de interesses comuns.....	58
2.4 Problemática metropolitana: o dilema da ação coletiva dos municípios.....	66
<b>Capítulo 3   Governança em Regiões Metropolitanas</b> .....	<b>72</b>
3.1 Governança metropolitana: espaços democráticos de poder .....	73
3.2 Articulação no Grande ABC: o despertar do processo de governança? .....	85
3.3 Política regional da década de 2000: pouco foi realizado .....	94
<b>Capítulo 4   Coesão Regional: O Desafio</b> .....	<b>101</b>
4.1 Cooperação no Grande ABC: questão de criatividade e ousadia.....	102
4.2 Governança requererá diálogo dos grupos de interesse na região .....	111
4.3 Soluções regionais: requer vontade política dos atores sociais .....	119

<b>Capítulo 5   Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.....</b>	<b>134</b>
5.1 Consórcio público do Grande ABC: novas aspirações da região .....	135
5.2 Consórcio Intermunicipal do Grande ABC: realizações .....	143
5.3 Cooperação regional: a potencialização do Grande ABC .....	157
5.4 Concertação e capital social: efetivação da governança .....	164
<b>Conclusão .....</b>	<b>172</b>
<b>Referências .....</b>	<b>182</b>
<b>Apêndice .....</b>	<b>201</b>
Apêndice 1: Instrumento de coleta de dados .....	202
<b>Anexos.....</b>	<b>205</b>

# Introdução

Identificamos que a combinação dos processos de urbanização, de metropolização e de conurbação deram origem às denominadas regiões metropolitanas, como fenômeno físico e socioeconômico. A urbanização surgiu a partir da constituição da sociedade humana e seu estabelecimento em determinados espaços físicos. A metropolização ocorre a partir da polarização de uma região em torno de uma grande cidade em dimensões físicas e, sobretudo, populacional, caracterizando-se pela alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização. E a conurbação se refere à formação de uma cidade, no sentido geográfico, sobretudo físico, a partir da fusão das áreas urbanas de vários municípios limítrofes, constituindo uma mancha urbana única e contínua com grandes dimensões, que perpassa os limites político-administrativos de cada uma das localidades integrantes. Desde meados da década de 1950 esses processos vêm induzindo o surgimento de regiões urbanas. Na Constituição Federal de 1967 a questão metropolitana apareceu pela primeira vez, no entanto, somente em 1973 as regiões metropolitanas foram institucionalizadas por meio da Lei Federal Complementar nº 14/73.

A política para as regiões metropolitanas passou por três grandes momentos, assim, caracterizadas: o primeiro, entre 1973 – 1988, foi caracterizado pela centralização da regulação e do financiamento da política na União e por um formato autoritário e distante da realidade cotidiana dos municípios. Nessa fase havia uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros federais (AZEVEDO, GUIA, 2000b).

O segundo pode ser compreendido pelo localismo pós Constituição Federal de 1988 e por uma grande aversão à ineficácia e à centralização das decisões. O municipalismo era identificado como a possibilidade e a solução dos males e desmandos do regime militar. Até a primeira metade da década de 1990 prevaleceu a idéia de que a descentralização político-institucional estimularia a participação, ofereceria condições para o controle social das administrações públicas e contribuiria para a modernização da gestão, produzindo uma maior eficiência na alocação dos recursos.

No terceiro, iniciado em meados da década de 1990, observa-se um processo incipiente de parcerias, compulsórias ou voluntárias, entre municípios metropolitanos. Começa-se a perceber que a autonomia municipal, muitas vezes, tem contribuído para cristalizar um modelo de desenvolvimento excludente. Além disso, as políticas públicas locais, ao desconsiderarem a realidade metropolitana, corriam grande risco de tornarem-se cada vez mais ineficazes ou mesmo conflitantes entre si. Assim, inúmeras questões e vários serviços públicos que ultrapassam a esfera local dão origem a arranjos supralocais, caracterizando recortes geográficos novos e específicos.

De certo modo, a necessidade de uma abordagem que compreendesse a problemática metropolitana era bastante debatida e discutida. Diante disso, no final de 2004 ocorreu uma alteração na Constituição do Estado que definiu um novo formato institucional para a gestão das regiões metropolitanas constituído por: uma Assembleia Metropolitana, um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e, ainda, uma Agência de Desenvolvimento. Além disso, cada região metropolitana deveria elaborar um Plano de Desenvolvimento Integrado e gerir um fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Em seguida, a Lei Complementar nº 88/06 dispõe sobre a instituição e a gestão da região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, procurou detalhar as atribuições e a estrutura de tais órgãos.

É relevante apontar que o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01 – estabeleceu que os municípios integrantes de regiões metropolitanas deveriam elaborar planos diretores. Tal exigência, ao contrário de fomentar o diálogo intermunicipal e reforçar a importância de se assumir as questões regionais, contribuiu para fortalecer o isolamento por parte dos municípios. Caso não haja uma compatibilização desses planos, construídos com base nos limites municipais, o resultado pode ser desastroso do ponto de vista metropolitano.

Recentemente, em 24 de maio de 2011, a Assembleia Legislativa de São Paulo aprovou a criação oficial da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Apesar de se tratar de um nome já usado cotidianamente, a região metropolitana é um instrumento jurídico

previsto em lei, que cria um conselho com os 39 prefeitos dos municípios que compõem a Grande São Paulo, além do governo estadual. Institui ainda um fundo de investimentos. A idéia é planejar e gerir de forma conjunta questões que afetam as cidades.

Esta nova região metropolitana terá cerca de 20 milhões de habitantes. O projeto é de autoria do governador Geraldo Alckmin e foi enviado à Assembleia Legislativa em 2005. O documento avançou pouco em seis anos e somente em 2011 foi posto em votação. Por mais que seja recente, a criação da RMSP já era prevista em lei desde 1974. Hoje aprovada, a RMSP é a quarta maior mancha urbana do mundo. Com cerca de oito mil quilômetros quadrados, ocupa 3% do território do Estado, conforme informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011).

No campo da ciência política, a organização do governo local em áreas metropolitanas está no centro das preocupações da política urbana. A discussão em torno de governos centralizados e fragmentados identifica outros elementos que vão além da eficiência. A organização dos governos numa área metropolitana tem implicações sobre a governança democrática, o crescimento econômico, as externalidades ambientais e a equidade. No nível metropolitano, a governança engloba não apenas as instâncias de governo local, mas também as organizações voluntárias, as sem fins lucrativos e as privadas, além das relações intergovernamentais.

O termo “governança metropolitana” pode ser compreendido como o exercício pelo qual os cidadãos resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade, usando o “governo” como instrumento. Inclui processos com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, conseqüentemente, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando o desenvolvimento regional.

De certa forma, a governança se refere a uma forma de relação entre Estado e sociedade civil que resulta na capacidade de implementação de políticas públicas. Ao delimitar o

conceito de governança. Brunelli e Urani (2006) ressaltam três dimensões: uma é a capacidade de comando e direção do Estado, inclusive definindo prioridades e garantindo a continuidade ao longo do tempo; outra é a capacidade de coordenação do Estado no tocante à integração das várias áreas de governo assegurando a coerência das políticas propostas; e, por fim, a capacidade de implementação das decisões, valendo-se da necessária mobilização dos recursos técnicos, financeiros e políticos. Inclui-se nesse último aspecto a importância de se promover o envolvimento da sociedade civil e a capacidade de administrar diversos interesses em jogo.

Diante disso, cabe uma analogia entre o que corresponde o governo ou a governação das cidades e a governança propriamente dita. Em relação ao governo no sentido estrito do termo, podemos distinguir como sendo o exercício do poder organizado segundo estruturas formais e hierárquicas do aparelho político central estatal. De acordo com esta acepção, por governo entende-se o conjunto de instituições formais e procedimentos que constituem o setor público. Este sentido salienta a imposição de regras vinculativas e princípios normativos no desempenho das políticas ativas de governação, assim como a dissociação do setor público – instituições formais – do âmbito privado (SKELCHER, SMITH, MATHUR, 2004).

De certa forma as estruturas tradicionais de governação estão estreitamente associadas com a regulação das atividades econômicas, bem como a imposição da autoridade aos cidadãos que elegeram as elites políticas do governo. O desenvolvimento de formas de coparticipação no domínio das relações políticas e sociais tende progressivamente a efetuar-se por ordem de uma certa legitimidade na aceitação espontânea das regras e novas formas de concertação entre diferentes grupos da sociedade para aplicação de novas formas de governabilidade.

O conceito de governança é considerado implícito à disseminação de alguns dos poderes centrais para instâncias do setor público mais próximas da escala local decisória, menos autoritárias e hierarquizadas e que determinam a inclusão de novos agentes, instituições

e estruturas no processo decisório. É possível identificar que o que se propõe com a governança é uma participação concertada entre vários representantes da sociedade civil na condução política e tomada decisória, em oposição à tradicional perspectiva *top-down* da administração centralizada.

Em suma, a anterior figura central do governo, responsável unilateral pela definição das políticas reguladoras do Estado-Nação, vem progressivamente sendo complementada na sua ação por um conjunto diversificado de redes de agentes e instituições que se organizam entre si em estruturas e coparticipam de modo integrado na definição de políticas interventivas mais justas e representativas no quadro da sociedade em geral, que responda às expectativas reais a escalas territoriais diversas.

O que se espera é incentivar a “Boa Governança”, termo atribuído por Santos (1997b), e a aplicação de um grupo de políticas de desenvolvimento urbano no nível metropolitano e regional. Nesse caso, a governança metropolitana pode assim ser entendida como processo de organização e coordenação coletiva entre um conjunto de redes de atores diversificados que interagem e intervêm a diferentes níveis – econômico e social – sobre uma dada região, no sentido de assegurar o seu desenvolvimento e, conseqüentemente, a coesão.

Assim, o presente estudo se justifica, na prática, devido à gestão metropolitana ter sido absurdamente negligenciada no país pelas três esferas: a União afastou-se por completo do cenário; o Estado não exerceu o seu papel na gestão de funções públicas de interesse comum, e os problemas foram deixados à autonomia dos Municípios, sem que eles fossem capazes de superar a perspectiva local e de implementar soluções de cooperação metropolitana e regional.

Nota-se que houve uma interdição ao debate da questão metropolitana, especialmente em razão da tensão em face dos resquícios da matriz autoritária retratada em arranjos unilaterais do Estado. Mais recentemente, o Governo do Estado de São Paulo vem estimulando o debate acerca do tema “Governança Metropolitana” mediante eventos, tais

como os organizados pelo Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM) e pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA). Entretanto, percebemos que estes eventos ainda não cativaram aqueles que são agentes das políticas públicas no Estado de São Paulo e, conseqüentemente, no Grande ABC Paulista.

Este estudo não tem como objetivo defender um modelo de governança metropolitana no Grande ABC, mas sim, trazer à discussão que este processo pressupõe articulação intensa e, também, transparente dos diversos atores e núcleos de poder, participação responsável dos interessados para consecução da eficiência legítima no plano de políticas públicas e no tocante à ordem urbana e à integração da região, tudo na perspectiva da construção de uma rede de sustentação da ação pública.

É fato que a governança de uma dada região metropolitana é uma forma de governança política, social e econômica. A governança na sua dimensão regional considera as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos e sociais regionais. Essa conotação de governança apareceu na França, no contexto político da década de 1990, designando novas formas de ação coletiva em redes de atores de caráter flexível e diversificado, surgidas pela fragmentação do sistema político-administrativo e ineficácia na ação pública estatal, voltada somente à aplicação e produção de normas jurídicas, denotando um enfraquecimento do poder do Estado nacional em detrimento de outras instâncias de autoridade estatal, coletividades regionais e da sociedade civil.

Pode-se dizer que a governança metropolitana diz respeito ao processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia, tendo em vista a compatibilização dos diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, que atende a premissa de resolução de problemas “inéditos”. Esses compromissos articulam os atores econômicos entre si, e com os atores institucionais-

sociais e políticos através de “regras do jogo”. Media também a dimensão local e a global – nacional ou mundial – através das ações realizadas por atores ancorados na região.

Os regionalistas defendem que o ambiente cultural e sociológico de coesão social e de comportamento são baseados em redes de confiança entre os inúmeros atores regionais. O comprometimento não seria meramente um dos seus produtos, mas uma pré-condição para o desenvolvimento econômico das regiões. Enfim, a forma de organização através de redes cooperativas entre atores regionais facilita os processos de aprendizagem, a inovação e a sua conseqüente difusão. Além disso, essas redes proporcionam a criação de um conhecimento que é regionalmente específico (HOOK, KEARNS, 1999; KLINK, LEPORÉ, 2004; VEGGELAND, 1998; WALLIS, 2000).

O Grande ABC é reconhecido nacionalmente pela sua ação de liderança e também pela constituição de experiências regionais, tornando essa região objeto de atenção de organismos internacionais. Uma dessas experiências está relacionada ao nosso objeto de estudo, que é a governança metropolitana. Com a participação do setor privado e as organizações da sociedade civil em organismos como Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e a Câmara Regional, desencadeou em 2000 a elaboração de um Plano Estratégico Regional (PER) com perspectiva para 10 anos e estabeleceu 40 programas, 134 subprogramas e 298 ações estratégicas, aglutinadas em sete Eixos Estruturantes. Este estudo investigou um deles, que foi o Eixo Temático Inclusão Social (ETIS).

Esse movimento desencadeou um grau de confiança entre os atores regionais públicos e privados e um comprometimento maior para viabilizar um processo maduro de PER poucas vezes visto em sua história. Essa iniciativa objetivou alinhar práticas de gestão regional e compatibilização da legitimidade funcional e da credibilidade política. Como um morador da região, este movimento despertou-me uma inquietação de procurar conhecer o seguinte problema de investigação: quais são as relações e os desdobramentos do processo de articulação, cooperação e governança metropolitana no ETIS, tendo em

vista a formulação de programas, projetos e políticas públicas aos cidadãos do Grande ABC para o período proposto de 2000 - 2009?

Assim, o objetivo geral é descrever a governança metropolitana no ETIS no Grande ABC a partir de três objetivos específicos: (a) compreender as relações entre os sete municípios e o estado e entre os próprios municípios; (b) identificar os programas, os projetos e as políticas públicas de inclusão social implementados no período entre 2000 – 2009; e (c) investigar as relações e os desdobramentos do processo de articulação, cooperação entre os atores regionais no período correspondente.

No Grande ABC a exclusão social apresenta uma espacialidade bastante concreta, a qual, embora seja bastante condicionada à situação de renda da população habitante, perpassa esta condição. Ela se manifesta por meio da segregação socioespacial entre as diferentes classes e grupos sociais ocorrida no âmbito da ocupação da região. Tanto no Grande ABC, quanto no Brasil, os estudos de exclusão concentram-se nas dimensões objetivas da desigualdade e da pobreza em suas feições contemporâneas (SILVA, 2002).

Entendemos a inclusão social como um processo que permita ao cidadão exercer a sua cidadania plena. Portanto, a inclusão social se efetiva na implementação de projetos que gerem ações diretas e participativas entre governo e a sociedade civil (SAWAIA, 2001). Na verdade, a troca de conhecimento gerada no atendimento entre estas duas unidades materializa as exigências da população e consequentes ações de governo. A inclusão social é materializada em processo contínuo de atendimento ao cidadão (NASCIMENTO; MATIAS, 2008; OLIVEIRA, CHAVEIRO, 2008).

Dentro do ETIS, direcionamos nosso estudo para investigar o processo de governança nos seguintes Grupos Temáticos (GTs): pessoa com deficiência; movimento regional criança prioridade 1; gênero e raça; trabalho e renda; assistência social; e juventude. Investigamos ainda o Eixo Temático Educação (ETE) com o intuito de identificar sua relação com o ETIS na troca experiência e sinergia no momento do planejamento de

programas, projetos e políticas públicas que tratassem de assuntos referentes a ambos, por exemplo, capacitação de pessoas com deficiência.

No que diz respeito ao tipo de pesquisa, podemos defini-la como um estudo de caso instrumental, onde segundo a perspectiva de Stake (2000), a partir do qual o interesse sobre o Grande ABC se deve à crença de que poderá facilitar a compreensão das relações de governança metropolitana na região, uma vez que, devido às peculiaridades da região, pode servir para fornecer insights sobre este processo e, ainda, para contestar uma generalização amplamente aceita pela literatura, apresentando uma situação em que a região se enquadra.

Contudo, por que o Grande ABC pode ser considerado um caso? Um, porque é uma região que se destacou no cenário nacional e internacional no final da década de 1970 e durante toda a década de 1980, por abrigar a reação política organizada dos setores populares, particularmente do movimento operário na luta pela democratização do país, do qual o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva é representativo. E outro, na década de 1990 para fazer frente à crise do modelo de desenvolvimento industrial implementado na região desde a década de 1950 e na busca de novos modelos de governabilidade regional, os municípios da região do Grande ABC inauguraram um modelo de governança regional e metropolitana calcado na articulação e cooperação entre os municípios e no PER.

Nesse caso, Yin (2004) acredita que a melhor maneira de estudar um caso único, como este que estudamos, é considerá-lo a partir de múltiplas formas de evidência. Dentre as quatro formas sugeridas por este autor: a entrevista, as análises de documentos e de infraestrutura – recursos financeiros, materiais e tecnológicos – e a observação; fizemos uso de todas elas para fins deste estudo, no entanto, concentramos a análise nas duas primeiras.

No que se refere aos campos de estudo, procuramos compreender o objeto de pesquisa na perspectiva das instituições: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC; Secretarias de

Educação de São Bernardo do Campo e Diadema; Secretarias de Trabalho e Renda de São Bernardo do Campo e Diadema; Secretaria de Assistência Social de Diadema; Secretarias de Pessoas com Deficiência de Santo André, São Bernardo do Campo, Mauá e Ribeirão Pires; Fundação Criança de São Bernardo do Campo; Casa Abrigo de Diadema; Secretaria de Gênero e Raça de Santo André; Fundação do ABC (FABC); e Universidade Federal do Grande ABC (UFABC).

Quadro 1: Instituições Pesquisadas e Entrevistados

<b>Entrevistados</b>	<b>Grupo   Organização</b>
Fundação Criança de São Bernardo do Campo <b>(M)</b>	<b>GT: Criança Prioridade 1</b>
Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema: <i>dois entrevistados, que denominaremos de entrevistada e entrevistado no estudo</i> <b>(F e M)</b> . Secretaria de Trabalho e Renda de São Bernardo do Campo	<b>GT: Trabalho e Renda</b>
Secretaria de Gênero e Raça de Santo André: <i>duas entrevistadas, que denominaremos de entrevistada I e II no estudo</i> <b>(F)</b> . Casa Abrigo de Diadema <b>(F)</b>	<b>GT: Gênero e Raça</b>
Secretaria de Pessoa com Deficiência de Santo André <b>(F)</b> Secretaria de Pessoa com Deficiência de São Bernardo do Campo <b>(M)</b> Secretaria de Pessoa com Deficiência de Mauá <b>(F)</b> Secretaria de Pessoa com Deficiência de Ribeirão Pires <b>(F)</b> Fundação do ABC <b>(F)</b>	<b>GT: Pessoa com Deficiência</b>
Secretaria de Assistência Social de Diadema <b>(F)</b>	<b>GT: Assistência Social</b>
Secretaria de Educação de São Bernardo do Campo <b>(M)</b> Secretaria de Educação de Diadema <b>(F)</b>	<b>ET: Educação</b>
Docente da Universidade Federal do ABC (UFABC) <b>(M)</b> Docente da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) <b>(F)</b> Docente da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) <b>(F)</b>	<b>Docentes</b>
Secretaria Executiva do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC <b>(M)</b>	<b>Consórcio</b>

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Legenda: (F) = entrevistados do sexo feminino; (M) = entrevistados do sexo masculino.

Também utilizamos dados quantitativos e métodos qualitativos de análise. Fizemos uso de dados quantitativos secundários, oriundos do IBGE e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No que se refere aos métodos qualitativos, efetuamos um corte temporal (período de 2000 a 2009) e espacial (Grande ABC) do fenômeno. Este corte possibilitou definir o campo e a dimensão do trabalho a ser desenvolvido, isto é, o território a ser mapeado, relacionando-o às inúmeras fontes de informações, com intuito de reconstruir a situação que investigamos de maneira complementar, na qual cada fonte complementou as demais.

Para entendermos o processo de governança metropolitana no Grande ABC, realizamos 19 entrevistas semiestruturadas com informantes-chave que desenvolveram – e/ou ainda desenvolvem – atividades nas instituições citadas no parágrafo anterior. Isto se deve ao fato dos GTs serem representados pelos secretários setoriais de cada município e alguns representantes da sociedade civil. Cabe ressaltar que, dos dezenove entrevistados, todos possuem formação superior em diversas áreas, tais como: Administração, Assistência Sociais, Ciências Sociais, Economia, Educação, Engenharia e Psicologia. Dos dezenove entrevistados, treze eram do sexo feminino e seis do masculino. Devido ao compromisso firmado com os entrevistados, não revelaremos o nome e a função que ocuparam – e/ou ocupam – atualmente. Assim, para referi-los no estudo, utilizaremos o departamento do qual o entrevistado desempenha as suas funções.

Um critério de escolha dos entrevistados destas instituições foi o de ter assumido uma posição de gestor e articulador de programas, projetos e políticas públicas nos grupos temáticos no período entre 2000 – 2009, com o intuito de entender o momento relativo ao PER e a governança regional e metropolitana defendida para o Grande ABC. O outro foi a acessibilidade dos informantes em participar da pesquisa. Buscamos contato com aproximadamente vinte e cinco entrevistados, dois quais dezoito prontificaram a contribuir com o estudo. Estas entrevistas foram conduzidas entre agosto de setembro de 2010 a setembro de 2011. Como forma de elucidar melhor quem são os entrevistados, elaboramos o quadro 1, que lista as instituições pesquisadas, quantidade de seus

informantes-chave, e, por fim, as denominações que eles receberão, daqui em diante, neste estudo.

Com relação ao instrumento de pesquisa, convém apontar que o roteiro para a realização das entrevistas concebidas neste estudo está pautado em cinco “grandes eixos”: identidade regional, região metropolitana, espaço social, movimento de articulação e cooperação regional e governança metropolitana. Estes eixos foram definidos a partir do referencial conceitual que será apresentado no trabalho. Tais eixos constituíram os subtópicos principais de análise dos capítulos 3, 4 e 5, (disponível no apêndice 1).

É preciso ressaltar que a análise dos resultados da presente pesquisa priorizou as 19 entrevistas, complementadas com alguns documentos disponibilizados pelos nossos entrevistados na ocasião das entrevistas. Infelizmente, não conseguimos acessar alguns documentos que, na nossa percepção, permitiriam compreender de uma maneira mais clara as relações de governança metropolitana no período da pesquisa, tais como: atas de reuniões; e relatórios de atividades desenvolvidas.

Com a preocupação de alinhar o contexto teórico com o empírico recorreremos à Minayo (1999), para a organização do relatório deste estudo, de modo que “faça sentido” aos leitores deste trabalho, a linha condutora de discussão do pesquisador, bem como do “olhar” do fenômeno pesquisado.

Este estudo foi organizado a partir de cinco capítulos, com um apêndice e um anexo. No capítulo 1, procuramos apresentar a região onde desenvolvemos este estudo, por esta razão chamamos de “O Grande ABC Paulista”, estruturado em dois subtópicos. O primeiro é “Contexto histórico e socioeconômico da região do Grande ABC”; o segundo é “O Grande ABC: “poderio” econômico e desigualdades sociais”, em que elaboramos um breve relato da configuração da região a partir dos sete municípios que a compõem.

No capítulo 2, denominado “O Espaço Regional e Metropolitano”, estruturamos o seu entendimento a partir de três subtópicos. Iniciamos com o tema “Região, regionalismo e

regionalidade: identidade e consciência; em seguida, abordamos a questão “Participação social: imperativo para o desenvolvimento regional”; na sequência trazemos a discussão acerca da “Região Metropolitana: funções públicas de interesses comuns”; e encerramos com a “Problemática metropolitana: constituição de uma esfera regional”.

No capítulo 3 começamos a discutir acerca da “Governança em Regiões Metropolitanas”. Estruturamos três eixos para conduzirmos as explicações do tema. Denominamos o primeiro eixo como “Governança metropolitana: espaços democráticos de poder”; depois, situamos esta questão no âmbito da região pesquisada, “Articulação no Grande ABC: o despertar do processo de governança?”; e por fim, apresentamos a “Política regional da década de 2000: pouco foi realizado”.

Para o capítulo 4 reservamos a discussão acerca da “Coesão Regional: o Desafio”. Para tanto, procuramos esclarecê-lo em três subtópicos. Chamamos o primeiro subtópico de “Cooperação no Grande ABC: uma questão de criatividade e ousadia”; denominamos o segundo como “Governança requererá diálogo dos grupos de interesse na região”; e para finalizarmos, intitulamos o último tópico de “Soluções regionais: requerem vontade política dos atores regionais”.

No capítulo 5, “Consórcio Intermunicipal do Grande ABC”, buscamos explicá-lo a partir de quatro eixos. Um, trata do “Consórcio público do Grande ABC: novas aspirações da região”; outro, que chamamos “Consórcio Intermunicipal do Grande ABC: as realizações”, apresentamos os projetos dos GTs e do ETE; em seguida, mostramos uma discussão acerca da “Cooperação regional: a potencialização do Grande ABC”; e, por fim, tratamos da “Concertação e capital social: efetivação da governança”. Vemos que estes capítulos conseguiram cobrir o tema pesquisado e, conseqüentemente, chegamos a algumas conclusões ao final deste estudo.

Enfim, a governança surge como uma modalidade inovadora de gestão de atividades variadas e que se desmembram regionalmente, pois mobilizam cidades, setores públicos e privados, sindicatos, associações e universidades, tendo rebatimentos intensos sobre o

ativismo político, o mercado de trabalho, renda *per capita* e indicadores sociais. Não é possível pensarmos em governança metropolitana sem os municípios da região.

---

# Capítulo 1

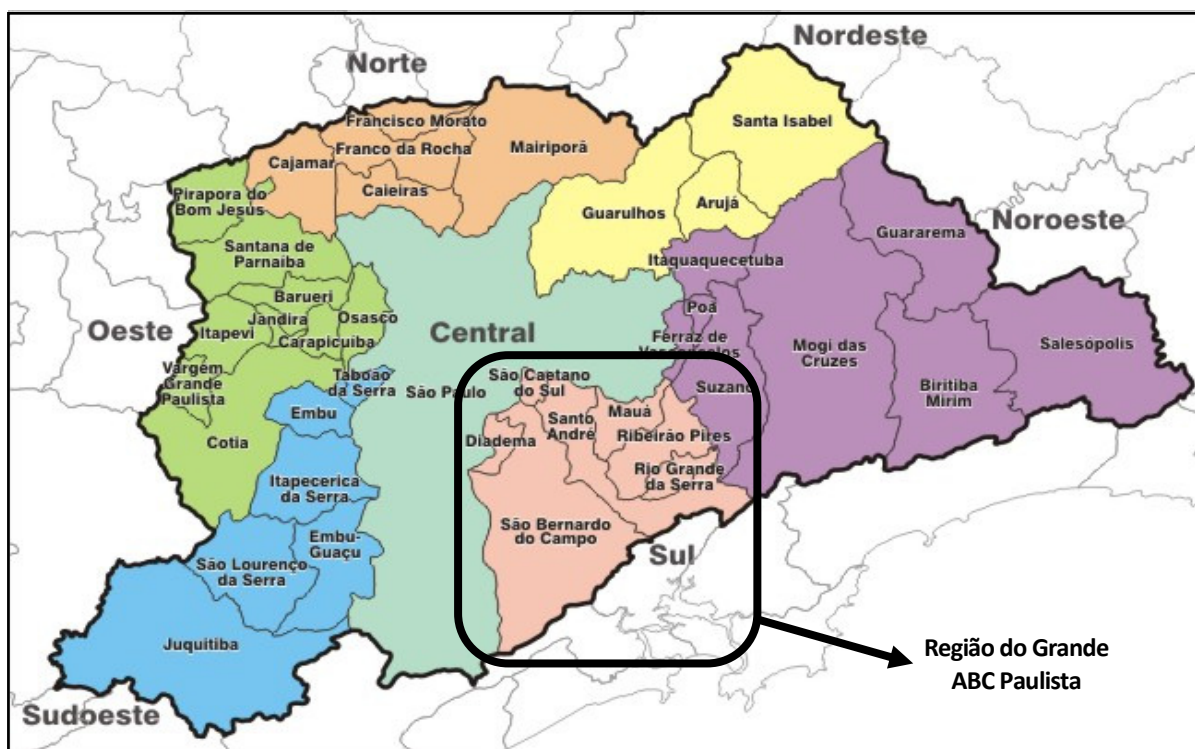
---

## O Grande ABC Paulista

## 1.1 Contextos históricos e socioeconômicos da região do Grande ABC.

A região do Grande ABC, ABC Paulista, ou ABCDMRR, é formada por sete municípios, que formam a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), conforme figura 1: Santo André (A), São Bernardo do Campo (B), São Caetano do Sul (C), Diadema (D), Mauá (M), Ribeirão Pires (R) e Rio Grande da Serra (R). Juntos, os municípios compõem uma extensão territorial de 841 km<sup>2</sup>; e considerando que o Estado de São Paulo é composto por 248.600 km<sup>2</sup>, 0,33% do território paulista é composto pelo Grande ABC, como segue na figura 2.

Figura 1: Mapa da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).



Fonte: UFABC - Relações Sociais (2011) <http://ufabcsocial.files.wordpress.com/2008/08/abc-mapa.jpg>.

O Grande ABC está relacionado em um primeiro momento à formação da Vila de Santo André da Borda do Campo. Fundada por João Ramalho em 1554, mais tarde a Vila foi abandonada e acabou destruída em 1560, tendo seu nome transferido para Vila de São Paulo de Piratininga. A denominação Santo André também tem sua origem na desaparecida Vila, quando foi retomada em 1910 com a criação do Distrito de Santo

André, instalado em 18 de abril de 1911, no então denominado Bairro da Estação, hoje conhecido como o centro do município de Santo André.

Figura 2: Mapa da Região do Grande ABC



Fonte: UFABC - Relações Sociais (2011), <http://ufabcsocial.files.wordpress.com/2008/08/abc-mapa.jpg>.

No século XIX, com o avanço do plantio de café, e da ferrovia, novidade tecnológica daquela época, apresentava-se como a melhor alternativa para transporte de grandes cargas e a linha inaugurada em 1867 – ligando os municípios de Santos e Jundiaí. Este avanço tecnológico mudou consideravelmente o perfil da região, iniciando um segundo momento da história do município.

A atual estação ferroviária de Santo André teve muita influência para a formação do núcleo urbano, porque além de modernizar o meio de transporte, propiciou a vinda e instalação de inúmeras indústrias que dispunham das vantagens decorrentes da disponibilidade de áreas planas e próximas ao Rio Tamanduateí, de incentivos fiscais municipais e mão de obra barata e abundante. Na década de 1940 o perfil industrial do município era basicamente formado por tecelagens e fábricas de móveis, mas foi alterado

com a instalação de indústrias automobilísticas e de autopeças a partir da década de 1950 (CAMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, 2011).

Entre 1939 e 1944, toda a região do Grande ABC chamava-se Santo André. Após muitas movimentações, em 1944 ocorre a emancipação político administrativa de São Bernardo do Campo, tornando-se Distrito. O designativo “do Campo”, aplicado ao Distrito de São Bernardo do Campo, surge com a instalação do atual município em 1º de janeiro de 1945.

O perfil econômico do município de São Bernardo do Campo sofreu alterações com a inauguração da Via Anchieta, em 1947, fazendo uma nova e mais rápida ligação rodoviária entre o planalto e a baixada santista. A partir da década de 1950, muitas indústrias começaram a se instalar nas vastas áreas livres junto à autoestrada e tendo nas montadoras automobilísticas um polo multiplicador, a industrialização se intensifica de forma diversificada, provocando grandes transformações no perfil do município, com reflexos em toda a região. Em 1949 surge no município a Companhia Cinematográfica Vera Cruz, de grande importância para o cinema nacional.

Em 1916, pela Lei Estadual nº 1512, de 4 de dezembro, foi criado o Distrito de Paz de São Caetano, que coincidiu com a fixação das primeiras indústrias. Em 1924, o arcebispo de São Paulo, Dom Duarte Leopoldo e Silva, dava ao núcleo a sua primeira paróquia e seu primeiro vigário. A Vila transformava-se em município (INPES, 2011).

A indústria Pamplona foi a primeira fábrica instalada, vindo a seguir a fábrica de Formicida Paulista, de Serafim Constantino. A primeira sociedade de caráter social e filantrópico foi a Sociedade Beneficente Príncipe di Napoli em 1891; a segunda, União Operária Internacional de São Caetano, aconteceu em 1928, com a liderança do engenheiro Armando Arruda Pereira. O movimento de emancipação, contudo, foi malsucedido. Na década de 1940, o sonho de emancipação voltou a empolgar os caetanenses.

Em 1947, foi um movimento liderado pelo Jornal de São Caetano colheu 5.197 assinaturas em documento que solicitava à Assembleia Legislativa do Estado a

realização de um plebiscito. A consulta popular foi realizada em 24 de outubro de 1948. A autonomia saiu vitoriosa. Esta emancipação deu origem ao C da região conhecida como ABC. Em 30 de dezembro de 1953, foi criada a Comarca, instalada no dia 3 de abril de 1955 (INPES, 2011).

Os outros quatro municípios conseguiram suas emancipações em seguida: em 1954, os distritos de Mauá e de Ribeirão Pires, incluindo o atual município de Rio Grande da Serra, foram elevados à condição de municípios; em 1958 foi criado o município de Diadema; e, em 1963, o de Rio Grande da Serra.

## 1.2 O Grande ABC: “poderio” econômico e desigualdades regionais.

Buscando uma melhor compreensão da região do Grande ABC, organizamos quatro tabelas com dados da região, relativo ao contexto socioeconômico: na tabela 1, apresentamos dados referentes ao território e população da região; na tabela 2, dados econômicos e empregatícios; na tabela 3, o Produto Interno Bruto (PIB); e na tabela 4, PIB *per capita*. Tendo em vista o estabelecimento de uma referência com os outros municípios do Estado de São Paulo, verificamos que a região tem um município entre os dez maiores PIBs e outro entre os dez maiores PIBs *per capita* do Estado de São Paulo, conforme tabelas 5 e 6.

Tabela 1: Território, população e incidência de pobreza do Grande ABC.

Município	Área Territorial	População	Incidência de Pobreza (2003)
Santo André	175 Km <sup>2</sup>	673.914	26,73%
São Bernardo do Campo	409 Km <sup>2</sup>	765.203	28,03%
São Caetano do Sul	15 Km <sup>2</sup>	149.571	12,18%
Diadema	31 Km <sup>2</sup>	386.039	43,81%
Mauá	61 Km <sup>2</sup>	417.281	46,61%
Ribeirão Pires	99 Km <sup>2</sup>	113.083	36,27%
Rio Grande da Serra	37 Km <sup>2</sup>	44.084	61,04%

Fonte: Adaptado do IBGE (2010).

Tendo em vista demonstrar o “poderio” econômico da região, o Grande ABC detém, atualmente, o quarto maior PIB do Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), com uma receita de R\$ 70,3 bilhões, equivalente a 2,3% do PIB nacional. O primeiro lugar é ocupado por São Paulo, com R\$ 357,1 bilhões; em segundo, o Rio de Janeiro, com R\$ 154,7 bilhões; e em terceiro, Brasília, com R\$ 117,5 bilhões.

Tabela 2: Dados econômico-empregatícios na região do Grande ABC

Município	Número de Unidades	Pessoal Ocupado –	Pessoal Ocupado
	Atuantes	Total	Assalariado
Santo André	22.668	209.885	178.086
São Bernardo do Campo	25.354	299.503	263.907
São Caetano do Sul	10.322	121.725	106.203
Diadema	8.844	117.594	104.779
Mauá	6.369	66.530	58.304
Ribeirão Pires	2.987	26.052	21.723
Rio Grande da Serra	607	3.701	2.995

Fonte: Adaptado do IBGE (2010).

Tabela 3: PIB no Grande ABC

Município	PIB
Santo André	13.446.559
São Bernardo do Campo	29.872.572
São Caetano do Sul	10.178.501
Diadema	9.311.879
Mauá	5.676.526
Ribeirão Pires	1.486.905
Rio Grande da Serra	371.817

Fonte: Adaptado do IBGE (2010).

Tabela 4: PIB *per capita* no Grande ABC

Município	PIB <i>Per capita</i>
Santo André	20.018,82
São Bernardo do Campo	37.267,11
São Caetano do Sul	67.361,35
Diadema	23.618,26
Mauá	13.732,84
Ribeirão Pires	13.347,20
Rio Grande da Serra	8.536,14

Fonte: Adaptado do IBGE (2010).

É importante frisar que, dos sete municípios da região, cinco aparecem entre os cem municípios brasileiros com maior participação na geração de riqueza. São Bernardo, forte na produção de móveis e automóveis, ocupa a 11ª posição, gerando 1% da riqueza

nacional. Sequencialmente aparecem Santo André, na 29ª posição; São Caetano do Sul, em 40ª; Diadema, na 40ª posição; e Mauá, na 79ª posição; Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra não figuram entre os cem maiores produtores do Brasil.

Tabela 5: Dez PIBs de São Paulo

Posição dos municípios	PIB
São Paulo	R\$ 357.116.681
Guarulhos	R\$ 31.966.247
Osasco	R\$ 30.024.366
<b>São Bernardo do Campo</b>	<b>R\$ 29.872.572</b>
Campinas	R\$ 29.363.064
Barueri	R\$ 26.994.700
Santos	R\$ 24.614.406
São José dos Campos	R\$ 20.718.595
Jundiaí	R\$ 15.106.549
Ribeirão Preto	R\$ 13.896.533

Fonte: Adaptado do IBGE (2010).

Tabela 6: Dez PIBs *per capita* de São Paulo

Posição dos municípios	PIB <i>Per capita</i>
Louveira	171.506,50
Jambeiro	115.150,63
Araçariguama	112.681,86
Alumínio	104.967,60
Barueri	102.013,46
Paulínia	82.586,70
Vinhedo	71.364,01
<b>São Caetano do Sul</b>	<b>67.361,35</b>
Cordeirópolis	66.878,18
Matão	66.483,67

Fonte: Adaptado do IBGE (2010).

No final de 2010, o IBGE publicou dados preliminares do censo no país, indicando que a população do Grande ABC cresceu 4,32%. Hoje a região possui uma população de quase 2.6 milhões de habitantes, com um aumento menor do que no Estado de São Paulo, que ficou por volta de 7,8% e no Brasil de 9%. O município que mais cresceu foi Rio Grande da Serra, que tem uma população 11,27% maior do que em 2000. Na sequência vem Mauá, com 8,61; São Bernardo do Campo com 6,19%; São Caetano do Sul com 4,55%; Diadema com 3,67% e Santo André com 0,77%. A única cidade que teve redução populacional foi Ribeirão Pires, com decréscimo de 1,69% (NEGRIN, 2010).

O relatório do Instituto de Pesquisa (INPES, 2011) da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), aponta que no período citado foram instaladas duas grandes indústrias em Rio Grande da Serra. Além disso, as oportunidades de emprego e as obras básicas de revitalização urbana atraíram mais moradores, o também vem ocorrendo em

Mauá, que viu o número de indústrias saltar de 400 para 747 em dez anos – crescimento de 87%.

Em São Bernardo do Campo, o índice foi de 24% - o município registrou 317 novos empreendimentos. São Caetano do Sul vive o “boom” imobiliário justificando o aumento populacional, após longo período de estabilidade e até mesmo diminuição. Cidades que não registraram crescimento industrial significativo ou estão no limite da ocupação territorial e tiveram aumento populacional discreto – como Diadema e Santo André – ou viram o número de habitantes diminuir – como Ribeirão Pires (INPES, 2011).

Recentemente, no dia 24 de maio de 2011, a Assembleia Legislativa de São Paulo oficializou a criação da RMSP, formada pela Capital e mais 38 municípios. Juntas elas concentram 20 milhões de moradores, equivalente a 47% da população do Estado de São Paulo. A RMSP é o maior polo de riqueza nacional, com um PIB de R\$ 572,2 bilhões – 58% do total do PIB estadual e 18,9% do brasileiro –, equivalente ao gerado pelo Chile, por exemplo. Esta região é responsável pelo recolhimento de um quarto dos impostos no país. É importante observar que a RMSP nunca foi efetivada, apesar de já constar em decreto desde 1974 (CARVALHO, 2011).

Apesar de algumas virtudes da região do Grande ABC, principalmente, nas questões econômicas e político-administrativas, a região exibe um alto índice de exclusão social e pobreza extrema. Dados do INPES (2011) evidenciam que aproximadamente 2,1% de uma população de 2,6 milhões de habitantes – equivalente a 55 mil pessoas – vivem com um quarto de salário-mínimo – R\$ 125,50 – na região.

De acordo com os dados do INPES (2011), o Grande ABC conta com cerca de 8% de famílias que recebem o benefício da Bolsa Família, portanto, 52 mil lares que recebem este auxílio. Na região a pobreza absoluta – que diz respeito às pessoas que vivem com menos de meio salário-mínimo por mês – representa 9,2% da população ou 241 mil habitantes. Comparado aos números do restante do país, o índice é de 28,8%.

Em contrapartida, a região tem um dos menores índices de desigualdade social do país, segundo a escala Gini, que é utilizada mundialmente para medir tal fator. O método de avaliação varia entre zero e um. A localidade que obtém a nota mais próxima ao zero apresenta melhores condições de distribuição de renda. A média da região do Grande ABC é de 0.46 – equivale ao resultado dos Estados Unidos –, contra 0.54 do restante do país (PNUD, 2010; 2011).

Se fossem considerados apenas os dados dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, a taxa diminuiria para 0.41 resultado similar a de Portugal, que tem a média de 0.38 (PNUD, 2010; 2011). Pode-se afirmar que a instalação das indústrias na região rendeu empregos mais qualificados para a população e, com isso, uma renda maior. Nota-se, que a região teve com antecedência benefícios com o bem-estar, como educação, saúde e emprego, que o país veio a obter somente com a Constituição Federal de 1988 (NEGRIN, 2011).

Tabela 7: Dez maiores IDHs do país.

Municípios	IDH 2000
<b>São Caetano do Sul (SP)</b>	<b>0.919</b>
Águas de São Pedro (SP)	0.908
Niterói (RJ)	0.886
Florianópolis (SC)	0.875
Santos (SP)	0.871
Bento Gonçalves (RS)	0.870
Balneário Camboriú (SC)	0.867
Joaçaba (SC)	0.866
Porto Alegre (RS)	0.865
Fernando de Noronha (PE)	0.862

Fonte: Adaptado de PNUD (2010).

Tabela 8: IDH da região entre 1991 – 2000.

Municípios	IDH 1991	IDH 2000
Santo André	0.808	0.835
São Bernardo do Campo	0.806	0.834
São Caetano do Sul	0.842	0.919
Diadema	0.746	0.790
Mauá	0.709	0.802
Ribeirão Pires	0.776	0.807
Rio Grande da Serra	0.727	0.764

Fonte: Adaptado de PNUD (2010).

No Grande ABC, o município de São Caetano do Sul é favorecido pela qualidade do trabalho, pelo maior índice de inclusão digital do país, por grande porcentagem de jovens no ensino superior, pelo melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil como podem ser conferidos nas tabelas 7 e 8, por sua política tributária e pela perspectiva de carreira profissional. Diferentemente do que acontece em Diadema e Rio Grande da Serra que assumem, respectivamente, a penúltima e a última colocações de IDH na região.

Com o intuito de situar o IDH dos municípios da região no ranking dos países que detêm os maiores IDHs do mundo, segundo o PNUD (2011), nós poderíamos dizer que:

- São Caetano do Sul poderia ser comparado a países como Austrália com 0.929; e Holanda e Estados Unidos com 0.910, que assumem, respectivamente, a segunda, terceira e quarta posições mundiais;
- Santo André à Estônia com 0.835; e São Bernardo do Campo à Eslováquia com 0.834; nas posições 34<sup>a</sup> e 35<sup>a</sup>, respectivamente;
- Ribeirão Pires a Portugal com 0.809 e Bahrein com 0.806, respectivamente, nas posições 41<sup>a</sup> e 42<sup>a</sup>; e Mauá ao Chile com 0.805, na posição 45<sup>a</sup>;
- Diadema a Barbados com 0.793 e ao Uruguai com 0.783, respectivamente, nas posições 47<sup>a</sup> e 48<sup>a</sup>;
- Rio Grande da Serra à Antígua e Barbuda com 0.764, na posição 60<sup>a</sup>.

Convém destacar que o Brasil assumiu a posição de 84<sup>a</sup>, com 0,718. O país elevou seu IDH, quando comparado à última pesquisa realizada em 2000, que foi de 0.699, na 73<sup>a</sup> posição. Pode soar como um paradoxo um crescimento do IDH e uma queda nas posições, mas isto se deve, em grande parte, ao crescimento acentuado do IDH de outros países (PNUD, 2010; 2011).

Esses dados vêm demonstrar que o Grande ABC deve se apresentar como protagonista de uma nova forma de se fazer política e justiça, a partir de uma ação compartilhada entre os sete municípios, por meio de ações inovadoras para a região, em resposta inclusive à ineficiência ou ausência de uma política metropolitana mais adequada.

Entendemos que os atores políticos e sociais deveriam procurar desenvolver ações regionais com o propósito de buscar alternativas para os sérios problemas que atingem a região, tendo em vista o pensamento “pluralista”, em vez de “localista”.

---

## **Capítulo 2**

---

### **O Espaço Regional e Metropolitano**

## **2.1 Região, regionalismo e regionalidade: identidade e consciência.**

O termo “região” faz parte do linguajar cotidiano e é utilizado para designar determinada porção da superfície terrestre que por algum critério pode ser reconhecida como diferente de outra. Embora de uso tão comum, esse termo se refere a um conceito-chave para os cientistas sociais que incorporam em seus estudos a dimensão social.

Neste estudo, consideraremos o conceito de região como resultado de um processo socialmente construído, como uma apropriação simbólica do espaço por um determinado grupo. Este é o conceito de Passi (2006), para quem a constituição de uma dada região se dá mediante quatro etapas: a formação regional; a formação simbólica; o processo e institucionalização; e, por fim, o estabelecimento da região em um sistema e consciência regional.

Esta consciência pode ser definida como a percepção do caráter ou da personalidade de uma região por parte de certo número de pessoas, baseado na apreciação pessoal, combinando tanto elementos físicos quanto humanos. Ela contribui para o sentimento de pertencimento e constitui uma das principais bases para a definição de uma região socialmente construída (GIL, LICHT, YAMAUCHI, 2006).

Reconhecemos que as regiões não podem mais ser concebidas como entidades eminentemente geográficas. Sua construção entrelaça elementos de ordem econômica, política, social, cultural e até mesmo psicológica, posto que compõem representações mentais. A região não se define apenas por uma homogeneidade de condições naturais. Portanto, a região é um espaço sentido e vivido pelos seus habitantes, um fato histórico e cultural (LA BLACHE, 1954; FRÉMONT, 1976; SANTOS, 1997a). Convém destacar que essa condição de uniformidade do espaço não se define simplesmente a região, mas forma, sobretudo, a consciência coletiva desse espaço. A região passa a ser vista como uma totalidade humano-espacial (GOMES, 1995).

Identificamos três vantagens na adoção dessa concepção na análise do regionalismo: uma confere uma especial atenção à natureza intersubjetiva dos agrupamentos regionais, na qual o desenvolvimento de uma identidade regional, bem como o senso compartilhado de pertencimento são percebidos como uma parte integrante da cooperação para a institucionalização regional; outra se refere à contribuição da cooperação regional e das instituições regionais na perspectiva do compartilhamento de idéias, de conhecimentos e de formas; e a última ressalta a construção dos interesses e das identidades no contexto de diferentes histórias, culturas e processos de interação (HOOK, KEARNS, 1999).

De certa forma, a identidade regional se forma pelo compartilhamento das experiências e por sua manipulação pela memória. Estas experiências são reforçadas ou rejeitadas de acordo com a influência de outros fatores relacionados, como classe, gênero, etnia, política e linguagem (WARDHAUGH, 2001). Embora, a complexidade na definição de uma dada região é reforçada pelo fato de estar inter-relacionada com o processo de formação de identidade. Como a identidade de uma região é dinâmica, a sua definição também se torna instável, fluida e mutável (LENCIONI, 1999).

Os impactos do processo de globalização e da revolução tecnocientífica vêm exigindo mudanças contextuais e estruturais acerca do conceito de região. Assim, a região deve ser entendida como uma estrutura flexível, cujos limites não são necessariamente fixados em termos geográficos ou jurisdicionais, mas sim, em função de múltiplos aspectos, tais como: a vinculação de atividades produtivas, as articulações sociais, os fatores produtivos predominantes e os empreendimentos comuns e as problemáticas concretas (DINIZ, 2006). É possível afirmar que estas problemáticas podem se referir às demandas sociais, aos desafios competitivos, às negociações com outras instâncias estatais e à fuga de fatores regionais de produção que, de certo modo, constituem hoje o mais importante aspecto considerado pelo denominado “novo regionalismo” (KEATING, 1998).

O regionalismo pode ser compreendido como o uso político da identidade regional ou como a identidade consciente, cultural, política e sentimental que grandes grupos de

peessoas desenvolvem com o espaço regional. Toda região tem um identidade política que gira ao redor de interesses, obrigações e de necessidades. O regionalismo é o uso dessa identidade para disputar espaços de poder. Notamos que o regionalismo tem sido utilizado tanto pelos setores dominantes como pelos setores dominados para defender ou para reivindicar direitos (GIL, 2001; SCOTT et al, 2001).

Essa definição de regionalismo leva em consideração tanto fatores socioculturais internos quanto fatores políticos externos à região. Podemos destacar os critérios de proximidade geográfica, a interação, vínculos étnicos, linguísticos, culturais, sociais e históricos, além de um senso de identidade, que é algumas vezes acentuado pelas ações e atitudes de estados exteriores à região (GIL, KLINK, SANTOS, 2004). De certo modo, Veggeland (1998) é mais objetivo, e aponta cinco elementos que definem o regionalismo: homogeneidade social e cultural; atitudes políticas, instituições políticas, interdependência econômica e proximidade geográfica.

Apesar das evidentes características do “novo” regionalismo, que enfatiza a viabilidade de novos atores e cooperação e integração regional, não existe ainda um modelo adequado para explicá-lo. Identificamos três grandes tendências teóricas do regionalismo: uma é a sistêmica – corrente neorealista e neoliberalista – que veem o regionalismo como uma resposta a pressões de forças exteriores; outra remete às interdependências entre regionais, em termos de produtos e serviços; e a última, em nível doméstico, que tratam das mudanças como a democratização na tendência à regionalização e à cooperação regional (FAWCET, HURREL, 1998). É neste caminho que conduziremos a discussão neste estudo.

Outro termo que vem emergindo no vocabulário regional é o de “regionalidade”. O conceito de regionalidade pode confundir-se com o de regionalismo, visto que ambos dependem dos movimentos regionais. No entanto, a regionalidade vincula-se com a reorganização do Estado local com novas maneiras de parcerias que emergem para guiar e promover o desenvolvimento de recursos locais (VEGGELAND, 1998). Somente

se poderá falar em regionalidade quando se verificar a efetiva cooperação entre as instâncias de governo regional e os vários segmentos da sociedade civil com o propósito de promover o desenvolvimento regional (ECKERT, 2010).

Defendemos neste estudo o uso do termo regionalidade como a “qualidade de ser de uma dada região”, como um conjunto das propriedades e circunstâncias econômicas e históricas que distinguem esse espaço e que permite sua comparação com as de outras regiões. Entendemos que a regionalidade constitui uma espécie de consciência coletiva que une os habitantes de uma determinada região em torno de sua cultura, sentimentos e problemas, tornando possível um esforço solidário pelo seu desenvolvimento (GIL, KLINK, SANTOS, 2004).

A regionalidade transmite um conjunto de características que possibilitam identificar um grupo de indivíduos como a base para conformar uma região. A regionalidade implica a configuração de uma verdadeira mentalidade da região aludida. Os administradores públicos e privados, dirigentes políticos e toda a sociedade civil tendem a assumir uma consciência regional, que não se contradiz com o pertencer à comunidade nacional. Pode-se dizer que a regionalidade constitui uma nova forma de contrato social no interior do país (OLIVA, GIL, SILVA, 2007).

A regionalidade constitui um processo que, na perspectiva de Hettne (2002), evolui, de modo geral, em cinco estágios, de acordo com as características observadas na região:

- *Região como unidade geográfica:* é delimitada em maior ou menor grau pelas barreiras físicas e marcada por características ecológicas;
- *Região como sistema social:* é definida pelas várias naturezas entre grupos em diferentes localidades;
- *Região como organização formal:* é constituída a partir da cooperação em alguns campos culturais, econômicos, políticos e militares;

- *Região como sociedade civil*: que toma forma quando o arcabouço organizacional promove a comunicação social e a convergência de valores por toda a região;
- *Região como formação histórica*: é aquela que tem identidade própria que pode ser expressa na formação de uma microrregião com autodeterminação e autoridade que é obtida do Estado que a inclui.

O sentido que queremos dar ao termo “regionalização” é o da região enquanto processo, em constante rearticulação – e da propriedade de “ser” regional, a regionalidade. Convém dizer que tanto o conceito de região – no plano do fazer científico – quanto à definição de uma determinada região – no plano do fazer prático – são construções. Vemos que tanto o discurso regionalista – voltado para construir a identidade de uma região – quanto o discurso científico – voltado para descrever relações regionais – são performativos, ou seja, constroem a realidade que eles designam (BOURDIEU, 1989). Nenhuma fronteira existe a priori. Certamente, há no mundo gradientes e continuidades, mas o recorte restrito de um conjunto supõe a seleção de um ou mais critérios para separar o interior do exterior. Assim, a escolha desses critérios é, necessariamente, convencional, histórica e circunstancial (HAESBAERT, 1998).

Há uma corrente de autores que acredita que construção de um território se limita aos aspectos, quase que puramente, econômicos e políticos, mas compreende também a procura de critérios “objetivos” e “subjetivos” de identidade regional, que podem ser objetos de lutas pelo poder de representações mentais, materiais e de manifestações sociais (CASTELLS, BORJA, 1997). Nessa perspectiva, a construção da identidade coletiva depende em grande medida dos determinantes do conteúdo simbólico dessa identidade e de seu significado para aqueles que com ela se identificam ou dela se excluem (ROTTA, REIS, 2007).

Entretanto, há outra corrente de autores que debatem o reaparecimento da preocupação com os fatores “subjetivos” do território, entre os quais, a confiança interpessoal, a

solidariedade, a reciprocidade e a tolerância (PIRES, MÜLLER, VERDI, 2006). Esta corrente acredita que os fatores culturais e históricos foram resgatados pela introdução do conceito de “capital social”, para auxiliar na compreensão de como as crenças das pessoas podem atuar como elemento tangível na construção de uma cultura política regional mais cívica e participativa (ROVER, BIRKNER, MUSSOI, 2008).

O território regional pode compreender um determinado espaço institucional, social e cognitivo – que pode constituído por um bairro, um município, uma rede de municípios, arranjos produtivos, bacias hidrográficas, vales, dentre outros – que atenda aos seguintes condicionantes: um é possuir uma identidade coletiva a partir de características sociais, culturais, econômicas, políticas, ambientais, históricas, etc; outra é manter e ter uma determinada capacidade de promover uma convergência em termos de expectativas de desenvolvimento regional; e por fim, ser passível de uma integração econômica e social, no âmbito regional. Neste estudo investigaremos a integração regional e social no Grande ABC (ROCHEFORT, 2003; SOARES, HALAL, GODOY, 2005; VAN SPEIER, 2009).

O renascimento dos meios regionais na qualidade de núcleos da organização econômica, cultural e política oferecem novas e inesperadas possibilidades para a renovação da vida comunitária e do desenvolvimento regional. A democracia e a cidadania tomam um novo sentido no contexto da sociedade regional, assim como a criação de novas identidades e vocações regionais e de novas ações democráticas (DAGNINO, 2004). Vemos que a realização de uma nova perspectiva de política regional constrói-se, em relação ao novo contexto global, o desenvolvimento sustentável pautado na solidariedade, como um instrumento indispensável para a construção de uma comunidade mais forte e equilibrada – e mais bem compreendida pelos povos que a compõem (SANTOS JR., 2000).

O desenvolvimento regional é um processo localizado de mudança social sustentável que tem como propósito primordial o progresso permanente de uma comunidade e de seus respectivos membros, que vive num determinado espaço regional. Identificamos que uma consequência das discussões relacionadas à região ou ao território tem feito emergir

organismos com o propósito específico de fomentar o desenvolvimento regional, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) (BOISIER, 1996a). Esta organização foi criada com a finalidade e o propósito de promover a coesão econômica e social por meio da correção dos principais desequilíbrios regionais e a participação no desenvolvimento e na reconversão das regiões a partir da sinergia com as intervenções dos outros fundos estruturais.

Para assegurar a sua missão a favor do desenvolvimento regional o FEDER participa do financiamento das seguintes medidas: investimentos em infraestrutura que contribuam para o desenvolvimento; ajustamento estrutural; criação e a manutenção de emprego; diversificação, revitalização, desenclavamento e renovação de zonas de implantação econômicas e de espaços industriais em declínio e das zonas urbanas degradadas; e o desenvolvimento do potencial endógeno por meio de medidas de apoio às iniciativas de desenvolvimento regional e de emprego, além das atividades das pequenas e médias empresas (EUROPA, 2008).

Tais questões vêm demonstrando que a maioria desses organismos tem sido constituída por governos nacionais ou por entidades supranacionais, como é o caso da Comunidade Econômica Européia, no caso do FEDER. Chama atenção, entretanto, o fato de uma fundação estadunidense, a Kellogg, que tradicionalmente destina doações para áreas específicas como saúde, alimentação, desenvolvimento rural, juventude e educação e filantropia, tem como meta primordial na América Latina e no Caribe (LAC) demonstrar e disseminar estratégias para romper o ciclo da pobreza promovendo um desenvolvimento saudável da juventude em comunicade social e economicamente dinâmicas. Vemos que uma dessas estratégias consiste, até certo ponto, na promoção do desenvolvimento regional através do apoio a grupos articulados de projetos que de maneira integral e multidisciplinar, buscam demonstrar estratégias para romper com o ciclo da pobreza (FUNDAÇÃO W. KELLOGG, 2008).

Um conjunto articulado de projetos deve ter uma visão integral e multidisciplinar buscando romper o ciclo da pobreza e obter, ao mesmo tempo, um processo de desenvolvimento sustentável em uma determinada região. Isto pode ser conseguido mediante promoção e canalização da participação, do desenvolvimento e da liderança da juventude local (FUNDAÇÃO W. KELLOGG, 2008). É o que se verifica em Mathedi e Theis (2002), em que sugerem que um grupo de projetos articulados e multidisciplinares é constituído a partir da colaboração de diversos parceiros com capacidade de, em conjunto, oferecer uma resposta integrada, multifacetada e intersetorial para os problemas regionalmente identificados em uma dada região. Esta região é constituída por uma unidade territorial definida com base em identidades político-administrativas, econômicas, geográficas e/ou étnicas.

Vemos a Fundação Kellogg como uma entre os vários atores envolvidos em parcerias para o desenvolvimento regional. Esta organização faz doação de recursos financeiros e catalisa e convoca partes interessadas e de recursos como um apoio estratégico para a avaliação, a comunicação e a mudança de sistemas e políticas. Outros parceiros em potencial são as organizações da sociedade civil: locais e regionais, organismos governamentais dos vários níveis de governo, as empresas privadas, as instituições de ensino e outros doadores. Ressalte-se, porém, que a Fundação Kellogg, a despeito de ser uma das mais festejadas “empresas cidadãs”, é mantida por importante empresa transnacional do setor de alimentos, plenamente inserida no contexto de globalização.

O Fórum Social Mundial de 2002, reunido em Porto Alegre, se consistiu em espaço construído coletivamente, em âmbito internacional para entrosamento e aproximação de todas as organizações que se opõem à globalização excludente representada pelos neoliberais, também enfatizou o desenvolvimento regional. Tanto é que uma de suas oficinas dedicou-se ao debate do tema “O Papel do Desenvolvimento Regional & Local de um Mundo mais Justo”.

Percebemos a partir deste evento que a busca da expansão social, setorial e geográfica coloca sérios desafios, pois cria ou atualiza constantes tensões entre os níveis diferentes de ação – local, regional, nacional e global – e entre identidades, interesses e objetivos particulares e universais ou globais de seus diversos componentes – Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais, redes de ação cidadã, coletivos sociais e políticos, etc. Sem negar que elas existiam, e que muito ainda tem de ser feito em matéria de interconexões, deve-se enfatizar as inter-relações positivas que acontecem em numerosas experiências. Portanto, a respeito dos níveis de ação, as mobilizações transnacionais anticúpula, ou o exemplo do Fundo Social Mundial de Porto Alegre, têm sido em geral, um estímulo poderoso ao fortalecimento ou à simples formação de comitês de apoio e redes de desenvolvimento regional.

## **2.2 Participação social: imperativo para o desenvolvimento regional.**

Observa-se o uso indiscriminado do conceito de abordagem participativa nos discursos governamentais, de ONGs e de Agências de Desenvolvimento. Na maioria desses casos, a participação é vista como uma “tábua de salvação”, ao permitir a criação de novos canais e mecanismos de relação entre a sociedade civil e a esfera pública (DAGNINO, 2004). De certo modo, a participação social pode ser considerada como um processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso. A partir do momento em que se permite a criação de novos canais de participação visando à tomada de decisões e a gestão regional, a própria comunidade passa a ser protagonista de seu bem-estar social, (JACOBI, 2002).

É possível identificar a participação social como uma forma diferenciada da democracia representativa – a que perpassa partidos políticos, eleições e integração formal dos governos. Contudo, a participação social pode assumir duas faces: uma que coloca a sociedade em contato com o Estado; e outra que reconcentra em si mesma buscando seu fortalecimento e desenvolvimento autônomo (ROCHA, BURSZTYN, 2005). Porém, o

que está efetivamente em pauta é o alcance da democratização do aparelho estatal, notadamente quanto à sua publicização. Em outras palavras, trata-se de pensar sobre a participação da população e a sua relação com o fortalecimento de práticas políticas e de constituição de direitos que transcendem os processos eleitorais e suas frequentes ambiguidades e/ou contraditórias reflexões sobre a cidadania (DINIZ, 2006).

A participação social é identificada como os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, portanto, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais (JACOBI, 2002; MACAULAY, 2005). Assim sendo, a participação social diz respeito ao surgimento de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel como meio de realizar interesses e direitos sociais que demandaram uma atuação pública (TONELLA, 2004).

Diante disso, a concepção conciliar passa a ter uma presença crescente no Brasil a partir da legitimação do papel inovador dos diversos tipos de conselhos, como facilitadores da presença da sociedade civil na gestão pública (AZEVEDO, GUIA, 2005). Assim sendo, a institucionalização da participação ampliada ou neocorporativa ocorre através de inclusão de organizações comunitárias e movimentos populares nos conselhos populares e fóruns, dentre os principais (BRAVA, 2002). Isto abre caminho para a criação de uma arena institucional para a inclusão de grupos sociais, em que todos os setores interessantes numa determinada política pública possam discutir os seus objetivos num fórum com regras claras e transparentes, podendo representar também um avanço na promoção do exercício efetivo de uma cidadania ativa (LAVALLE, CASTELLO, 2008).

Nesse caso, o arranjo institucional se consolida na medida em que viabiliza a capacidade de grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, a formulação e gestão de políticas públicas (SANCHEZ, 2003). Haja vista que uma ampliação da oferta local no processo assume um caráter diferenciador, não só à legitimidade, mas principalmente,

quanto à garantia de governabilidade e de democratização da gestão de bens públicos (BRAVA, 2002). As práticas participativas representam uma efetiva possibilidade de ampliação do espaço público. Muitas vezes, em nome de supostos “interesses públicos” mantêm-se estruturas e gestões estatais verticalizadas e autoritárias, que servem para garantir interesses corporativos, para a privatização de recursos orçamentários e para a concessão de benefícios políticos restritos que favorecem a determinados grupos e indivíduos (DAGNINO, 2004).

A consolidação de propostas participativas representa a potencialização e a ampliação de práticas comunitárias por meio do estabelecimento e da ativação de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos efetivamente exercitáveis e que busquem estimular estratégias de envolvimento e corresponsabilização (ROTTA, REIS, 2007). Porém, um dos maiores desafios de uma proposta participativa ampliada é o de garantir a definição de critérios de representação, de forma a impedir tanto a sua manipulação por grupos guiados por interesses particularizados, como a possibilidade da sua instrumentalização pela administração pública (AZEVEDO, GUIA, 2005).

Assim, é possível estabelecer duas proposições de gestão participativa que gravitam entre os movimentos sociais que sustentam as políticas de caráter participacionista. Uma proposição baseia-se na propagada pelo Banco Mundial ao longo da década de 1990 e que, por sua vez, constituiu a cartilha do *good governance* – “bom governo”. Esta cartilha enfatizou a proposta de descentralização administrativa das políticas sociais, seguida da adoção de parcerias público-privado (ROCHA, BURSZTYN, 2005). Contudo, a variante desta proposição reforça o caráter empresarial do planejamento e desenvolvimento dos municípios, delimitando ou desconhecendo as relações de poder e os conflitos sociais que estruturam a vida urbana de uma dada localidade (FERREIRA, 2003).

Outra proposição é a de governança democrática – ou social. Trata-se da tentativa de radicalização dos mecanismos e instrumentos de democracia local. (BOEIRA, BUECKMANN, FERREIRA, 2007). São padrões de interação entre governos e atores

locais que diagnosticam, definem diretrizes e coordenam ações públicas a partir de fóruns híbridos, instalados na estrutura do Estado (BORGES, 2003). Vemos que são estruturas deliberativas que superam a “velha” separação da teoria moderna entre Estado e sociedade civil, na medida em que à sociedade civil é garantido acesso no processo decisório de elaboração e condução de políticas públicas sociais, redefinindo o que até então se definia como espaço de negociação entre governo e representações sociais. Não se trata, portanto, de parcerias, mas de novas estruturas de gestão instaladas no interior do Estado (BEVIR, RHODES, 2003).

Os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos regionais de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam mediante constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo. A questão se refere ao papel do Estado como agente de controle ou participação, notadamente, quanto à criação de um ambiente facilitador – capacidade de mobilizar energias e recursos da sociedade estimulando diversos tipos de parcerias público-privado – e à garantia de implantação de políticas que privilegiam um estreito relacionamento entre equidade e participação. Assim, as possibilidades de reverter de forma significativa o atual quadro estão associadas, de um lado, à necessidade de reinvenção solidária e participativa do Estado. De outro, à difícil tarefa de organizações da sociedade civil, num contexto de erosão de direitos, de consolidar práticas que fortaleçam a sua capacidade de interlocução na definição de políticas públicas e na partilha dos recursos provenientes dos fundos públicos. (WANDERLEY, 1999).

Uma alternativa da participação deve ser vista pela ótica dos níveis de concessão dos espaços e poder e, portanto, pela maior ou menor ruptura com estruturas tradicionais, patrimonialistas e autoritárias (ALENCAR, 2004). Isto configura a possibilidade de os cidadãos assumirem um papel relevante no processo de dinamização da sociedade, e vem reforçar o exercício de um controle mais permanente e consistente dos usuários na

gestão da “coisa” pública, sustentado no acesso à informação sobre o funcionamento do governo da cidade a todos os grupos sociais (CORTÊS, 2005).

A possibilidade de criar as condições para a ruptura com a cultura política dominante e para uma nova proposta de sociabilidade baseada na educação voltada à participação se concretizará principalmente pela presença crescente de uma pluralidade de atores. Através da ativação do seu potencial de participação, esses atores terão cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação, que, por sua vez, são precondições básicas para a institucionalização do controle social (DAGNINO, 2004; OLIVEIRA, 2000; WANDERLEY, 1999).

O desafio é o de superar as barreiras socioinstitucionais e fortalecer políticas pautadas pela inclusão da noção de interesse geral. Esta se concretiza na medida em que o tema da cidadania é assumido como um ponto nodal para a institucionalização da participação dos cidadãos em processos decisórios de interesse público (RANDOLPH, 1999). Nesse caso, existe a necessidade de levar em consideração o nível de informação e/ou desinformação dos moradores a respeito das necessárias interrelações com os temas da cidade e seu envolvimento com uma perspectiva que enfatize o interesse geral. Este entendimento da questão pode ajudar a eliminar algumas barreiras socioculturais que, frequentemente, obstruem iniciativas formuladas para implantar melhoramentos no contexto local, porém, que não são necessariamente bem-sucedidas, em virtude da falta de legitimidade e/ou consenso pelos diferentes atores relevantes, privados ou públicos, e que podem vir a ter um importante papel e impacto nos problemas e soluções para o desenvolvimento local e/ou regional (CASTELLS, BORJA, 1997).

Enfim, a compreensão regionalista do desenvolvimento ressalta que a definição das políticas sociais, em grande parte, está sujeita à dinâmica das relações estabelecidas entre os diversos atores da sociedade local, a partir das particularidades e necessidades

locais. Não há dúvidas de que os atores organizados possibilitam tornar público, efetivo e democrático o debate dos interesses individuais, dos interesses dos agentes econômicos e dos interesses da coletividade, avançando para a constituição de espaços de consenso político para além das contradições existentes na relação capital-trabalho (DAGNINO, 2004; OLIVEIRA, 2000). Pensando dessa maneira, é possível avançar na superação do centralismo, do autoritarismo e do clientelismo que marcam a gestão e a implementação das políticas sociais na maioria dos países, inclusive no Brasil.

### **2.3 Região metropolitana: funções públicas de interesses comuns.**

O termo metrópole remonta aos gregos, referindo-se a uma “cidade mãe” – uma área urbana de um ou mais municípios – que exerce forte influência sobre o seu entorno, polarizando em si complexidade funcional e dimensões físicas que a destacam numa rede de cidades e no cenário regional. Na sua origem latina, o termo metrópole refere-se à capital ou à principal cidade de uma província, de um estado ou de uma região (CARVALHO, 2006).

Podemos definir uma metrópole como uma forma histórica de organização do espaço geográfico. Um tipo específico de *habitat* humano. A forma pela qual expressa o maior nível de adensamento populacional existente na superfície terrestre. Trata-se de uma massa contínua de ocupação humana (MARICATO, 2011). Na metrópole há uma grande aglomeração de pessoas e de espaços socialmente construídos, de magnitude ímpar na história. Identificamos que a questão metropolitana é, portanto, temporal e espacialmente singular, expressando uma particularidade do mundo contemporâneo (CARLOS, 2006).

Entretanto, reconhecemos que as metrópoles se diferenciam de realidade para realidade. Como todo espaço social, elas são produto de uma história econômica e política, que define as suas possibilidades, o ritmo da sua expansão e o seu formato.

Uma face do problema das áreas metropolitanas está no fato de serem áreas de grande dinamismo econômico, de grande concentração populacional e, por isso mesmo, de

graves questões sociais, o que fazem delas, espaços de intensas contradições. Contudo, as metrópoles não são apenas aglomerações humanas, elas são centros estratégicos de populações econômicas, culturais e espaços referenciais para a dinâmica política de qualquer país (MARICATO, 2003; SOARES, 2006).

Uma metrópole não é uma unidade política, não tem as prerrogativas político-institucional de uma unidade federativa; mas existe como espaço fundamental na dinâmica econômica de qualquer país, na medida em que é o desenvolvimento das metrópoles que puxa as economias regionais e mundial (RIBEIRO, LAGO, 2000). As metrópoles, por sua história, por sua complexidade e contradições, geram espaços de esperança, em que as diferenças, a liberdade, os conflitos e o interesse comum trazem a possibilidade efetiva de construção de horizontes sociais alternativos.

Metrópoles são formas espaciais e urbanas mais complexas produzidas pela sociedade capitalista urbano-industrial, são lugares de inovação e experimentação de caráter: político, econômico, social, cultural, linguístico, artístico, arquitetônico, tecnológico, etc (SOARES, 2006). É na metrópole que a força avassaladora do capital aparece com maior propriedade, justapondo, aniquilando ou subordinando espaços e tempos que não movimentam no seu ritmo, na sua lógica; gerando assim, situações de conflitos (VÉRAS, 2001).

Não há dúvidas de que o nascimento da metrópole industrial originou alguns fenômenos sociais até então não experimentados pela humanidade, como a enorme concentração de pessoas anônimas, trabalhando em um espaço-tempo, envolvidas por uma grande engrenagem capitalista, despertando assim, uma nova atitude frente à vida, ao outro, à sociedade e ao mundo. Foi uma racionalização forçada, acompanhada da intensificação da vida nervosa (MEYER, 2000).

As metrópoles também foram os lugares da luta de classes, dos movimentos operários, de embates das idéias políticas e sociais, de diferentes projetos de sociedade. Foi nas

metrópoles que as classes sociais do capitalismo industrial mostraram sua força. Se o operariado demonstrava sua capacidade de organização e construção de estratégias políticas de mobilização, a burguesia industrial e financeira também apresentava suas cartas e exercia seu poder na metrópole, especialmente modelando e transformando o espaço conforme seus interesses (ARANTES, VAINER, MARICATO, 2000; GASPAR, 2005; RIBEIRO, RIBEIRO, 2008). Para governar a metrópole, foi necessário que toda sua força econômica e social concentrada se constituísse em um corpo harmônico, racional, ordenado e legível, sendo o controle do espaço a base material deste arranjo (HOTZ, 2000). Verificaremos que muito destes embates estão presentes no Grande ABC.

É fato que as grandes metrópoles são vistas como local de intensa vivência, onde os mais diversos sujeitos se encontram e, a todo o momento, o cotidiano assume várias características. A metrópole é também o lugar de encontro dos diferentes, da mescla e da heterogeneidade social, cultural e étnica, por excelência. Na transição dos séculos XIX e século XX, as metrópoles se configuraram como espaços multiculturais e multiétnicos, o *melting pot*, através dos movimentos migratórios em escala mundial (BÓGUS, VÉRAS, 2000). Hoje, as cidades possuem pontos em comum que as interligam e as colocam em constante intercessão e em relação de interdependência. Pensar as grandes cidades hoje é pensar uma realidade global, incidindo sobre a realidade local, envolvendo os cidadãos e suas práticas. As cidades e as formas de vida por elas geradas exercem fortes influências na vida de seus habitantes que, por sua vez agem sobre elas, construindo-as e modificando-as (LÜHR, 2007).

Por outro lado, o que mais tem visibilidade nas grandes cidades hoje é o crime, o vício, a delinquência social, a exclusão, a desigualdade, a violência, etc. O homem dos grandes centros urbanos vive em uma enorme densidade populacional, tornando-se mais vulnerável à complexidade do ambiente em que vive. Nas cidades convivem a forte divisão de trabalho – altamente hierarquizada e desproporcional – e a incessante circulação de mercadorias que hierarquizam setores e classes no espaço urbano, do

mesmo modo que determinam a divisão de capitais entre os grupos sociais (MELO, 2004; RAICHELIS, 2006; VÉRAS, 1999).

Forma-se, assim, um cenário de disputa que dirá não só dos grupos, mas dos indivíduos que ali convivem e das realidades locais e globais que os cercam. Portanto, são nas metrópoles que ocorrem os encontros e desencontros entre os sujeitos que constroem cotidianamente as realidades, situando-as e localizando-se na sociedade, deixando às claras as desigualdades na distribuição de poder, fortalecendo continuamente identidades e alteridades.

Há uma constante intervenção na cidade física, que a coloca em constante movimento, preenchendo-a de significados. O homem faz uso da cidade e nela inscreve seus hábitos e costumes. A intervenção é tanto dos poderosos que gerem o poder político-econômico, quanto dos cidadãos comuns, sujeitos anônimos, peças fundamentais na “engrenagem” de seu funcionamento (FARAH, 2001). O cotidiano na metrópole reflete, mas facilmente, os problemas do mundo contemporâneo; comporta práticas de temporalidades distintas e em espaços distintos, colocando lado a lado, por exemplo, riqueza e pobreza (TAVARES, VAZ, 2005).

O processo de metropolização ocorre a partir da polarização de uma dada região em torno de uma grande cidade em dimensões físicas e, sobretudo, populacional, caracterizando-se pela alta densidade demográfica, bem como pela alta taxa de urbanização. Essa grande cidade, também chamada de metrópole, constitui a sede, ao redor do qual há várias outras cidades sob sua direta influência, mantendo forte relação de interdependência econômica e notório movimento pendular de sua população (CARLOS, 2003).

Portanto, a metropolização é um fenômeno recente na história da urbanização. Ela teve início a partir da Revolução Industrial, na Inglaterra, no século XIX. E foi nesse país que houve a sua primeira identificação, seguida pela iniciativa mais antiga de instituir uma

Região Metropolitana em torno de Londres. Outras localidades também reconheceram institucionalmente esse fenômeno, como Tóquio, Cidade do México, Buenos Aires, Toronto, Montreal, Los Angeles, Barcelona e, hoje, muitas outras (BOISIER, 1996b).

Nesse caso, a metropolização pode ser vista como um processo de expansão urbana caracterizado pela intensificação dos fluxos econômicos e sociais e dos vínculos culturais entre cidades vizinhas, que desenvolvem em algumas situações, relações mais ou menos intensas de interdependência. Há geralmente um centro urbano principal, do qual exerce influência econômica e social sobre os municípios adjacentes (MÉO, 2008). Em nosso estudo o núcleo urbano é a Capital São Paulo e os municípios adjacentes são aqueles que compõem a região do Grande ABC Paulista, ao lado das outras cidades da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

A formação das regiões metropolitanas está ligada ao intenso crescimento que se dá a partir do aparecimento dos núcleos urbanos. Em volta destes, outros núcleos vão se agregando, formando um único aglomerado com relações e interações mútuas, fenômeno chamado de conurbação. A expressão “conurbação” foi criada por Patrick Geddes, em 1915, em seu livro *cities in evolution* para referir a Grande Londres e as regiões que a cercam, notadamente Manchester e Birmigham (FREITAS, 2009).

Conforme esse processo evolui, os aglomerados isolados começam a fazer parte do mesmo espaço urbano. O fenômeno metropolitano se manifesta independentemente da divisão político-administrativa (DINIZ, CAMPOLINA, 2007). Uma região metropolitana, com a existência de vários municípios contíguos, pode se manifestar por meio de pólos de atividade econômica dados pelo seu crescimento e desenvolvimento, que estão situados geralmente num “ponto geográfico urbanizado”.

O fenômeno metropolitano, entretanto, não ocorre somente com a presença de polos de atividade econômica, embora reconheçamos que sejam necessários, para que uma área ou região seja metropolitana, eles devem existir (PINTO, 2007). A conurbação também

não é característica essencial de criação de todas as regiões metropolitanas e nem está manifestada, necessariamente, em uma região metropolitana em sua totalidade.

De certa forma, a criação de regiões metropolitanas possui, segundo a legislação federal e as leis complementares estaduais, um objetivo principal: o de organizar e promover a integração do planejamento e a execução das “funções públicas de interesse comum”, que são, conceitualmente, serviços e atividades executados pelos municípios que podem causar impacto nos municípios vizinhos integrantes de uma região metropolitana, se executados isoladamente (GOUVÊA, 2009).

Complementando todos esses conceitos tem-se que a região metropolitana é o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria determinada por funções privadas e fluxos peculiares; formando, em decorrência disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser atendidas, de modo satisfatório, por meio de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas (ÂNTICO, 2005; ASQUINO, GROSTEIN, 2010; SOUZA, 2003).

Podemos entender que a criação de regiões metropolitanas está relacionada com a presença de uma rede de elementos econômicos, sociais e urbanos interdependentes, existente num conjunto de municípios, dando margem a particularidades de cada local com características próprias; haja vista a criação de regiões metropolitanas com critérios distintos dentro de um mesmo Estado e legislação (RIBEIRO, 2010).

Um olhar para a história do Brasil mostra que já em 1949 havia surgido a necessidade de uma estrutura político-administrativa adequada para as áreas metropolitanas, uma vez que havia dúvidas de que as condições de vida moderna não são muito favoráveis ao desenvolvimento das atribuições municipais, sendo mais favoráveis à extensão dos

poderes centrais, e que em número cada vez maior de problemas administrativos requer solução em conjunto (SOUZA, 2003).

Constatamos que a criação de um nível intermediário de poder entre o município e o Estado, uma espécie de entidade de âmbito regional, foi criticada por duas razões: uma porque os municípios que têm interesses comuns podem pertencer a mais de um Estado; e outra porque a área que constitui uma região para fins, como por exemplo, de exploração hidroelétrica não será necessariamente a mesma interessada em outros problemas administrativos, como navegação, rodovias, proteção do sol, reflorestamento, dentre outros (LEAL, 1975).

Como alternativa para atender o que denominava de “interesses comuns intermunicipais”, o mesmo autor sugeria a instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria dispendo de autonomia administrativa e financeira. Essa forma seria a que melhor poderia conciliar a convivência da centralização de certos serviços públicos com a autonomia dos municípios que participariam da composição ou escolha dos quadros dirigentes da organização regional. Wikstrom (1997) acredita que a conformação territorial metropolitana não deveria ser fixa, mas variável em função das características de cada política pública específica.

Na década de 1990 começou-se a (re)discutir o conceito de cidade-região no Brasil. Entendemos cidade-região como uma nova entidade territorial, oriunda da integração de regiões metropolitanas e/ou aglomerações urbanas. Resulta da extensão do fenômeno urbano para a escala regional. As cidades-regiões emergem com a era do capitalismo mundializado, fazendo parte da nova “geografia global da urbanização”, constituindo-se nas conexões essenciais da economia globalizada (SCOTT et al, 2001).

É possível dizer que a escala da região metropolitana se ampliou pelas desregulações, na busca de aprimorar os sistemas de transportes e de comunicações, mas, sobretudo,

porque se produziu nas regiões um espaço mais complexo e homogêneo e ao mesmo tempo, fragmentado e hierarquizado (KLINK, LEPORÉ, 2004).

Enfim, uma região metropolitana não se cria, apenas pode ser reconhecida, enquanto fenômeno geográfico, e institucionalizada, com o objetivo de implantação de gestão comum, onde já existe e é facilmente identificada por teóricos e pela própria população. A partir de tantos aspectos indiscutíveis e de consensos, sugerimos, em síntese, alguns princípios referenciais para a caracterização de uma região metropolitana (FREITAS, 2009; RIBEIRO, 2010).

- Grande concentração populacional urbana, igual ou superior a 1 milhão de habitantes, incluindo município pólo e entorno;
- Conurbação – mancha urbana contínua entre municípios limítrofes – ou forte tendência desse fator vir ocorrer em médio prazo;
- Alto grau de urbanização, em cada município da região, evidenciado por percentual de população municipal urbana igual ou superior a 80%, densidade demográfica igual ou superior a 60 habitantes/km<sup>2</sup> e por participação formal nos setores de indústria, comércio e serviços igual ou superior a 65% do total de pessoas empregadas;
- Polarização dentro de uma rede de cidades, caracterizada por interações entre centros urbanos, diretamente proporcionais às suas massas – população *versus* renda – e inversamente proporcionais à distância entre os pares de localidades;
- Destaque no cenário estadual e nacional, baseada na oferta de bens e serviços, diversificados e especializados, por um grupo de municípios a domínios territoriais contíguos, assim como a pontos distantes, ligados por outros tipos de relações socioeconômicas;
- Existência de relação funcional de interdependência, relativa a evidentes fluxos migratórios de natureza pendular, por diversos aspectos sociais, econômicos, de

infraestrutura e de serviços urbanos que provoquem a necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

## **2.4 Problemática metropolitana: constituição de uma esfera regional.**

Antes de existir base legal e jurídica para a criação de regiões metropolitanas no Brasil, já existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas. No Estado de São Paulo, por exemplo, havia o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), criado pelo Governo Estadual em 1967. Também em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte já existiam organizações semelhantes. Assim, todas essas iniciativas eram dos governos estaduais, expressavam um reconhecimento, por parte destes, de que a gestão de regiões metropolitanas demandava tratamento administrativo específico. Na ausência de qualquer impedimento legal, esses governos estaduais começaram a montar suas administrações metropolitanas setoriais de acordo com as peculiaridades regionais e com capital organizacional que dispunham (ÂNTICO, 2005).

A regulação federal só veio com a Constituição de 1967 e com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Logo após a promulgação da Constituição, iniciou-se o debate para a definição de critérios das delimitações e da organização administrativa das regiões metropolitanas. Em virtude das inúmeras disputas políticas, a regulação só ocorreu em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, sendo institucionalizadas as Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP), Belo Horizonte (RMBH), Porto Alegre (RMPG), Recife (RMR), Curitiba (RMC), Belém (RMB) e Fortaleza (RMF).

A institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil tem origem num momento de autoritarismo e centralismo do governo federal. De certo modo, a Constituição Federal de 1988 facultou a todos os Estados a competência, ampliando-se com a possibilidade de criação das categorias de aglomerações urbanas e microrregiões. As três categorias constituídas por argumentos de municípios limítrofes devem integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (MOURA, 2002).

Embora flexibilizando a ação regional, o caráter municipalista da Constituição Federal de 1988 acentuou uma resistência e/ou um descaso generalizado ao tratamento do tema. De certo modo, a questão metropolitana não era vista pela constituinte como prioritária. Muito pelo contrário, como a institucionalização metropolitana vigente encontrava-se profundamente atrelada ao esvaziamento dos municípios e a ranços anteriores do período militar, tudo apontava para uma política federal em relação ao tema. É dado pela Carta Magna um tratamento genérico à questão das regiões metropolitanas, delegando aos Estados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União (AZEVEDO, GUIA, 2000a).

Porém, a inexistência de critérios específicos que explicassem conceitualmente as novas categorias espaciais a serem instituídas pelos estados e instruísem demarcações e classificações regionais, e a ausência de projetos estaduais integrados de regionalização vêm induzindo a distorções no âmbito da finalidade e hierarquização de categorias institucionalizadas por meio da faculdade adquirida (DIAS, 2005). Assim, as principais críticas que cabem no modelo de institucionalidade adotado no Brasil recaem sobre as fragilidades do arcabouço jurídico brasileiro, e a despeito da delegação constitucional de competências, sobre a manutenção no âmbito da União do atributo exclusivo do poder no que se refere à gestão do território, conforme disposto no artigo 43 da Constituição Federal de 1988 (GARSON, 2009).

Vemos que a ordem jurídico-institucional encontra limites à gestão tanto na fragmentação governamental – considerando que a presença de diferentes instâncias de governo nem sempre envolvem relações harmoniosas e as disputas político-partidárias prejudicam a tomada de decisões em âmbito regional –, quanto na dispersão de agências setoriais responsáveis pelo planejamento e pela execução das funções públicas, desenvolvendo, da mesma forma, disputas de poder (GOUVÊA, 2001).

Vemos que a questão do poder, em particular da gestão do território, recoloca-se no caráter descentralizador da Constituição Federal de 1988, que a princípio favorece o

município ao atribuir-lhe autonomia política e fiscal. Sem refletir conquistas, essa descentralização – e da mesma forma o “reforço ao poder local” e o “protagonismo dos municípios” – encontra-se no bojo de um projeto de reestruturação econômica, associada a programas de ajuste fiscal e a reforma do Estado (MOURA, 2002).

Nota-se que a descentralização em curso, especialmente no que se refere às políticas públicas de cunho social, não considera o âmbito regional inerente a elas, reforçando a visão estritamente local presente na postura política de grande parte dos prefeitos (ARAÚJO, 2005). No mesmo sentido, as soluções adotadas isoladamente pelo município são, muitas vezes, impróprias às exigências extralocais, confirmando que a dimensão técnico-financeira que os problemas urbanos metropolitanos impõem não é possível de ser equacionada no âmbito municipal isoladamente, em especial se for considerado o baixo grau de capacidade de investimento que as administrações municipais apresentam e o comprometimento de suas receitas fiscais com a dívida pública (ÂNTICO, 2005).

Paradoxalmente, a descentralização contribui para que, diante do desafio imposto por demandas e competências, o município adquira consciência quanto às limitações de sua autonomia para a solução de problemas regionais e busque alternativas que respondam às pressões da sociedade (MARTINS, 2006). Este aspecto pôde ser verificado a partir das parcerias – associações, consórcios e comitês – que se disseminam, envolvendo municípios, Estado e iniciativa privada, e a formação de redes de instituições locais, em nível nacional, visando à troca de experiências para o enfrentamento dos problemas urbanos. Quase sempre são dirigidas a problemáticas específicas ou à tentativa de otimizar recursos e conquistar resultados.

É fato: as regiões metropolitanas são segmentadas em recortes temáticos, espaciais e em interesses públicos políticos. Por todos os lados acabam rebatendo em um Estado não organizado no que diz respeito a um projeto global que inclua a definição de diretrizes nacionais comprometidas com o controle social mediante políticas públicas (AZEVEDO, GUIA, 2000b). Todavia, as ações articuladas entre municípios não têm como

absorver a lógica de produção do espaço aglomerado em sua totalidade, uma vez que nesses espaços a soma de municípios autônomos não constitui um todo, e a dimensão supralocal não se restringem ao equilíbrio entre autonomia municipal, bem como as formas associativas segmentadas (SKELCHER, SMITH, MATHUR, 2004).

Convém salientar que a simples instituição de unidades regionais não transforma sua finalidade constitucional meramente administrativa nem encaminha soluções às complexas demandas dessas áreas de elevada densidade. Cria apenas um recorte que, nem sempre, reflete uma configuração espacial ou induz ao estreitamento de relações entre segmentos que consolidam uma dimensão política com efetivo poder regional – possível apenas se legitimamente articulada entre as forças que produzem espaço, corporificando uma unidade de gestão (KLINK, 2009).

Vemos que o não enfrentamento da problemática metropolitana, comum aos espaços de aglomeração urbana, acentua as desigualdades socioespaciais e a heterogeneidade entre os municípios envolvidos formalmente em seu conjunto (BÓGUS, VÉRAS, 2000). De certo modo, o cerne da problemática metropolitana está o dilema da ação coletiva, no sentido da necessidade de promoção de cooperação inter e intragovernamental, bem como setorial, requer a articulação entre interesses e preferências distintos, defendidos por atores e agências estatais, societárias, semipúblicas e privadas, que desfrutam de variados graus de autonomia, porém, atuam sobre o mesmo espaço territorial. Assim, o objetivo maior das instituições encarregadas da gestão metropolitana é, portanto, a superação do dilema da ação coletiva (SOUZA, 2003).

O estabelecimento das regiões metropolitanas como escala de planejamento regional, somente ocorrerá quando algumas questões forem superadas, tais como: conflito entre estado e municípios; fragmentação governamental, ausência de fontes de recursos permanente; percepção fragmentada do espaço metropolitano; e as disputas político-partidárias (SPINK, TEIXEIRA, CLEMENTE, 2009). Para que ocorram tais mudanças, o governo federal precisaria estabelecer uma política nacional metropolitana forte e bem

estruturada, que supere a superposição de atuação e leis que resultem em um plano metropolitano que reconheça as dinâmicas e demandas atuais, estabelecendo uma fonte de recursos permanente para tratar da questão metropolitana, na busca de promover um planejamento integrado e participativo (DIAS, 2005).

Hoje, o cenário metropolitano configura-se como um triplo desafio à nação: um está relacionado ao desenvolvimento do país; em seguida, o da superação das desigualdades socioespaciais; e por fim, a governança democrática da sociedade (ABRUCIO, SANO, SYDROW, 2010). Diante desse cenário, é necessário estabelecer não apenas uma nova forma de governo metropolitano, mas talvez, iniciativas que visem à busca de um sistema de governo que articule e associe instituições políticas, atores sociais e organizações privadas, nos processos tanto de elaboração quanto de viabilização das escolhas coletivas, capazes de provocar uma adesão ativa dos cidadãos (ARAÚJO, 2005).

Na perspectiva do planejamento regional, o que alicerça as relações entre os municípios de uma dada região metropolitana são as funções públicas de interesse comum, ou seja, abastecimento de água, a coleta e tratamento de esgotos, a coleta e a destinação final dos resíduos urbanos, o transporte público de passageiros e o uso do solo, as quais traduzem, na prática, a necessidade de políticas públicas elaboradas em conjunto para o trato do território metropolitano (LENCIONI, 2008). No entanto, as funções públicas de interesse comum permanecem insatisfatoriamente contempladas, pois os mecanismos de intervenção estão muito aquém das complexas exigências à atenção de tais necessidades e apenas a conquista de um poder regional, que legitimamente decorra da articulação das forças que produzem o espaço, é que dará corpo a uma unidade de gestão (CARVALHO, ALMEIDA E AZEVEDO, 2001).

Dessa forma, fica claramente delineada a situação de fragilidade no processo de criação e de gestão do espaço metropolitano, que precisaria ser revisto visando modelos de planejamento e gestão que articulem o espaço e políticas públicas, a fim de evitar que a região metropolitana fique restrita apenas a uma definição legal, que não se aplica para

consolidar o direito da coletividade, mas para favorecer direitos individuais. Entretanto, as constantes alterações no perímetro metropolitano têm sido provocadas por decisões políticas e têm sido motivadas pela busca de um *status* metropolitano e pela expectativa dos municípios de inserção em planos de investimentos estaduais e federais (LENCIONI, 2008).

É evidente que há dificuldades de articulação – de ordem política e administrativa – em um espaço metropolitano, no entanto, a integração e a articulação podem ser promovidas a partir de pautas comuns que congreguem as diversas alianças, cujo objetivo seja a construção de um planejamento metropolitano (SOKOL, 2004). No entanto, a gestão regional em geral é marcada por conflitos de natureza política e cultural, e a sua execução é dificultada pela grande extensão territorial, pelas disparidades econômicas e sociais e pelo número elevado de municípios, o que traduz a sua complexidade. Por estas razões, permanece uma grande distância entre a forma como as questões urbanas e regionais são apresentadas na legislação e como se verificam na prática. Em outras palavras, o problema não se restringe a uma questão de escala das cidades, mas sim pelas novas articulações e pelos processos sociais, políticos e espaciais (DALLABRIDA, BECKER, 2003).

Face à dificuldade de solução para os problemas em aglomerações urbanas e outras territorialidades é premente que sejam eficientes para enfrentar e equacionar as demandas cada vez mais intensas que surgem paulatinamente nas áreas urbanas complexas, principalmente àquelas referentes à inclusão social (MELO, 2000; VÉRAS, 2001). Nesse caso, torna-se necessário considerar uma solução de equilíbrio para todas as demandas, tendo como princípio a democratização do território, no combate à segregação socioespacial e na defesa dos direitos de acesso aos serviços urbanos, além da superação da desigualdade social, que se manifesta também nas condições de exposição da população aos riscos de morar em áreas inadequadas (GOUVÊA, 2009).

Ao se pensar em um espaço regional, o que deve ser perseguido é o bem-estar não apenas do indivíduo, mas da comunidade e da população em geral (SOARES, 2006).

Pode-se dizer que a instituição das regiões metropolitanas vem se dando sem o devido desenvolvimento de uma cultura regional. As matrizes político-institucionais não traduzem a complexidade de fenômenos econômicos, socioculturais e ambientais que determinam essas especialidades: as características diferenciadas entre os municípios da região metropolitana; os diversificados interesses e peso político no conjunto; as desigualdades no que se refere às demandas de políticas públicas e a capacidade de atendimento; os diferentes graus de inserção no fenômeno metropolitano; e por fim, a total inexistência de políticas compensatórias (PIRES, 2008).

É possível apontar que as incipientes práticas para a gestão de funções públicas de interesse comum, desenvolvidas por um conjunto de municípios em diversos estados da federação, constituem-se, basicamente, em estratégias no interior das políticas setoriais para o enfrentamento das ações públicas que transcendem os limites do “local” (MELO, 2000). Ou seja, são práticas que não rompem com o caráter municipalista vigente.

Muito além dos arranjos intermunicipais que se configuram, as áreas metropolitanas cada vez mais estão interligadas por um universo de relações que se efetivam na multiplicação de redes, abrigando funções locais, regionais, nacionais e globais. Portanto, a idéia da constituição de pressupostos para a gestão metropolitana, tendo em vista um cenário político por complexas relações transescalares em oposição à hegemonia institucional municipalista, constitui um fio condutor deste estudo (DAVIDOVICH, 2001).

De certa maneira, as regiões metropolitanas serão importantes tão somente na medida em que contemplem instituições e líderes capazes de chegar a determinar o interesse regional, articulá-lo e desenvolver políticas direcionadas à sua consecução (ABRUCIO, 2001). Territorializar significa também, hoje, construir e/ou controlar fluxos/redes e criar referências simbólicas num espaço em constante dinamismo.

---

## Capítulo 3

---

# Governança em Regiões Metropolitanas

### 3.1 Governança metropolitana: espaços democráticos de poder.

Descobrimos que a noção de governança surge no país juntamente com o processo de consolidação do processo de transição democrática, no final da década de 1980. De certo modo, a integração do processo de democratização, fez emergir a descentralização político-administrativa, que significou uma progressiva reforma nas instituições de governo local no Brasil, em função do fortalecimento da esfera municipal de governo. Este panorama teve como desdobramento a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisão, fazendo emergir um novo sistema de ação pública, descentralizado, gerando novas formas de articulação entre o governo, a localidade e a sociedade (FLEY, 2007).

A dimensão participativa recebe destaque em muitos trabalhos, quando se aborda a governança. De um lado, o conceito de governança é utilizado para definir um formato de gestão pública fundado na interação entre os setores público e privado, que tende a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas, justamente porque permite uma relação mais estreita entre sociedade civil e governo (BOSCHI, 1999; RHODES, 1997). Por outro lado, a governança pode ser entendida com base nos padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais e políticos, ultrapassando os aspectos ligados aos *modus operandi* das políticas (AZEVEDO, 2000; DINIZ, 1996).

É possível identificar a governança como um processo pelo qual os cidadãos resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade, usando o “governo” como instrumento. Então, propõe-se entender a governança como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelo setor privado e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (OCDE, 2008).

Constantemente, a governança é percebida como uma nova forma de governo. Santos Jr (2002), por exemplo, destaca que os novos padrões de governos são centrados em três características principais: uma é a maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas sociais e às demandas da população; outra é o reconhecimento de direitos sociais a todos os cidadãos; e a última é a abertura de canais para a ampla participação da sociedade.

O conceito de governança foi definido pelos cientistas sociais brasileiros dando ênfase à questão da participação popular no processo de gestão pública. Convém dizer que a Constituição Federal de 1988, foi uma das chaves explicativas para esse fato, pois a Carta Magna teria propiciado uma mudança institucional, tanto na distribuição de poder, como na relação entre as instâncias do Estado e a esfera da sociedade. Pode-se atribuir a proposta da descentralização apresentada na Constituição Federal de 1988 partia do princípio de que haveria uma maior participação das “coletividades locais” no processo de controle social. Portanto, a participação popular no processo de decisão e controle foi instituída como um direito legítimo, o que não poderia ser de outra maneira, visto que a Carta Magna de 1988 representou o processo de consolidação democrática brasileira (PUCHALA, 2005).

De certa maneira a democracia recém-instada no início da década de 1980 era percebida como ingovernável. Alguns estudos partiam de uma associação entre participação e ingovernabilidade, de forma que a questão da governabilidade adquiriu um cunho elitista, avesso à dinâmica participativa. Essa visão era fortalecida, sobretudo, por análises feitas durante as décadas de 1960 e 1970, dentre as quais se destaca o estudo de Samuel Huntington.

Outras análises surgiram a partir da década de 1970, em contraposição à visão ortodoxa dominante, voltando-se para a relação entre os principais grupos organizados e o processo de formação de políticas, sendo que o conceito de governabilidade adquire três novas dimensões: uma é a capacidade do governo para identificar problemas e formular

as políticas apropriadas para o seu enfrentamento; outra é a capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas; e por último, a capacidade de liderança do Estado.

De acordo com a nova interpretação, o êxito das estratégias governamentais requeria a mobilização não só de instrumentos institucionais e dos recursos financeiros, mas também dos meios políticos de execução, envolvendo a articulação de coalizões e alianças para dar sustentação às políticas governamentais (DINIZ, 2006). Contudo, a garantia de apoio dar-se-ia mediante constituição de arenas de negociação que fornecessem o respaldo necessário às ações estatais. Com efeito, as novas análises não consideram a governabilidade incompatível com o funcionamento de formas participativas do governo democrático. Pelo contrário, o que se requer é justamente o aprofundamento da democracia por meio de instrumentos de poder que expressem o dinamismo da sociedade (ABRUCIO, 2005).

Em um cenário de crise do Estado e de propostas de reformas voltadas para o mercado, o termo governança passa a ser amplamente utilizado. Ivo (2002a) é de opinião que o conceito passou a ser confundido com a questão da governabilidade. A governança ultrapassa a dimensão técnico-institucional e se localiza no plano das relações: de poder local/regional; na cultura política; e das políticas urbanas e sociais. Ao mesmo tempo em que se articula às condições de governabilidade e legitimidade distinguem-se desta, destacando uma idéia de processo e construção que, no plano analítico, diz respeito aos indicadores, como: inovação; descentralização; parcerias; cooperação público/privado; e justiça social.

Enquanto a governabilidade é entendida como as condições de autossustentação de governo e exercício da autoridade, nos quais atuam de forma mais incisiva os fatores macroestruturais e políticos – disponibilidade de recursos financeiros; sustentação da coalização política, etc; a governança refere-se mais às modalidades e às capacidades dos governos locais/regionais na implementação e coordenação de políticas, qualificando

sua autoridade: como governar; com quem governar; com que prioridades; e com que objetivos. Apresenta-se como processo dependente das estruturas da governabilidade, mas em construção, uma utopia de criação de uma coesão social instável, capaz de criar um quadro de legitimidade num contexto de incertezas e (in)governabilidade das cidades e regiões.

Observamos que os instrumentos de gestão democrática instituídos, como, por exemplo, conselhos setoriais e os fóruns de desenvolvimento local/regional, foram criados com base no discurso acerca da importância da participação da população na gestão pública. O que se verifica é que a participação no Brasil tornou um discurso recorrente, de modo que o Estado vem, cada vez mais, explicitando que precisa da colaboração da sociedade civil para superar problemas de políticas públicas. Assim, a interação entre governo e sociedade civil significaria, na prática, a distribuição de responsabilidades.

No Brasil, a participação em conselhos de políticas públicas tem sido considerada uma estratégia relevante de organizações da sociedade civil, do chamado terceiro setor ou simplesmente ONGs, na defesa de políticas públicas que universalizem direitos e combatam a exclusão social. Os conselhos setoriais de gestão constituem uma instância de deliberação, estão em funcionamento há mais de vinte anos no país, e estão instituídos em âmbitos nacional, estadual e municipal, formando uma espécie de sistema nacional de participação (FREIRE, REIS, 2003).

Nesse sentido, os conselhos municipais, distritais ou regionais se tornam importantes, uma vez que aproximam os cidadãos dos problemas vivenciados em suas respectivas localidades. Estes grupos – ou conselhos – tendem a despertar interesse da população e têm mais possibilidades de publicizarem suas ações, reunindo condições para serem mais eficientes (TONELLA, 2003). Os conselhos não são órgãos executivos nem substituem o parlamento, são uma instâncias democráticas participativas. Entretanto, se os conselhos não tiveram poder deliberativo de fato, ou executivo, podem ficar reféns dos políticos/administrativos de plantão (GOHN, 2002).

Assim sendo, os fóruns de desenvolvimento regional, além de favorecer a governança, se constituiriam em canais neocorporativos de representação de interesses. Pode-se afirmar que o surgimento dos fóruns participativos estão intrinsecamente relacionados à “nova forma de democracia”, incidindo positivamente sobre a governança, tendendo a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas públicas (BOEIRA, BUECKMANN, FERREIRA, 2000).

É fato que os fóruns de desenvolvimento regional podem estabelecer novas maneiras de articulação entre formas tradicionais de decisão de gestores públicos e a representação dos interesses sociais. A tendência de estabelecer um equilíbrio entre os esforços para autonomia, por parte dos gestores, e para a aproximação e penetração por parte das clientelas. Esse equilíbrio seria importante para entender as condições subjacentes para a produção de políticas públicas ou para a alteração do curso das existentes. Assim, a possibilidade de se produzirem políticas públicas que possam ser qualificadas como bem-sucedidas dependeria fundamentalmente de uma combinação simultânea entre, de um lado, bases de suporte que propiciam aos decisores poder para inovar e, de outro, graus de autonomia para se implementarem, em médio prazo, as mesmas políticas (CRUZ, FREIRE, 2003; FREIRE, REIS, 2003).

Os conselhos aparecem como fóruns capazes de canalizar as reivindicações populares. No entanto, cumpre avaliar em que medida o funcionamento dos conselhos e a prática associativa dos conselheiros externam a preocupação com o efetivo envolvimento da população não organizada e a transparência das ações implementadas (SANTOS, 2002). De certa maneira, a especificidade dos conselhos está balizada pelas seguintes características e atribuições: independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições; competência para formular uma política pública, coordenar as ações e fiscalizar a execução dessa política; gestão de fundos públicos destinados para uma política setorial; e a composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil (TÓTORA, CHAIA, 2002).

Constatamos outro campo de ampliação dos espaços de cidadania e participação social poderia ser por intermédio da cooperação intermunicípios, na integração e articulação conjunta em projetos de interesse comum (KLINK, LEPORÉ, 2004). Assim, a conformação de novas práticas de articulação entre municípios, em planos regional e nacional, cujos expressivos são os consórcios e os fóruns regionais (LEAL, 2007). Vemos que a criação desses consórcios, está, por um lado, na ação dos grupos técnicos e de organismos da sociedade civil, revelando que a redemocratização do país criou novos estratos sociais; e por outro, na ação de líderes sociais, que assumiram funções públicas com o propósito de agir para além dos municípios, em âmbito regional (ABRUCIO, SOARES, 2001; CRUZ, 2001).

Identificamos no país diferentes modelos e práticas institucionais para o exercício da governança. Configuram-se aqui, por exemplo, os diversos tipos de fóruns ou conselhos de desenvolvimento, as agências ou associações de desenvolvimento local ou regional, grupos de interesses diversos, associações cooperativas, consórcios, associações de classe, associações empresariais – ou de produtores –, dentre outras. Essa participação ativa dos atores – ou agentes – regionais nos diferentes tipos de práticas institucionais voltadas ao exercício da governança constitui-se no processo de concertação grupal ou corporativa para a elaboração dos consensos grupais ou corporativos. Isso se constitui numa das condições básicas para que aconteça a tão almejada meta: a região tornar-se sujeito do seu próprio desenvolvimento (DALLABRIBA, BECKER, 2003).

Por está razão, acreditamos que o termo governança metropolitana assumiu especial relevância nas últimas duas décadas, em virtude das importantes transformações que ocorreram nas formas de governo das sociedades. Os novos padrões de distribuição espacial constituem um importante fator a considerar pelos governantes na definição dos processos de planejamento que serão elaborados no âmbito metropolitano, uma vez que o conjunto de políticas e intervenções não pode ser circunscritas a uma dada jurisdição administrativa em particular, mas antes ser suficientemente flexíveis e abrangentes a um

espaço geográfico sucessivamente pluridimensional, percorrido por fluxos crescentes de pessoas, bens, informação e capital (ARRETCHE, 2004; IVO, 2002b).

Vemos que a definição de estratégias concretas de respostas aos novos desafios requer descentralizar o nível intervenção central para outras escalas mais próximas do local, no sentido de desenvolvimento de políticas e medidas coordenadas de gestão do espaço metropolitano. Podemos dizer que a governança metropolitana reporta-se ao modo como as regiões metropolitanas modernas organizam as suas dimensões social e econômica no processo de globalização em virtude das áreas metropolitanas constituírem unidades incontornáveis de interesse mundial em matéria econômicas. Do ponto de vista social assiste-se atualmente ao renascimento de um certo sentimento de cidadania democrática e preocupações de representatividade pública pela progressiva inclusão de instituições e agentes não-governamentais nos processos de deliberação de políticas e intervenções sobre a região (OCDE, 2008).

Mais do que uma questão de eficiência de funcionamento, o quadro de referência para a gestão das áreas metropolitanas no país deveria visar essencialmente os princípios de desenvolvimento integrado e crescimento econômico, o respeito aos direitos sociais e aos valores de cidadania democrática, assim como das relações de externalidade entre os municípios da região, entre outros elementos. Diante disso, a reconfiguração do papel das autoridades governativas na gestão dos territórios e o aprofundamento de novas relações intergovernamentais constituíram dois dos principais vetores da recomposição interna e a emergência de novas formas de administração das áreas metropolitanas.

Um novo conceito concentra as atenções dos agentes envolvidos na gestão das áreas metropolitanas e preconiza novos mecanismos de articulação entre instituições e forças intergovernamentais no sentido de uma maior coordenação do processo de gestão das áreas metropolitanas (ASQUINO, GROSTEIN, 2010). A governança metropolitana é condicionada por um conjunto específico de fatores e condicionalismos de ordem interna e externa ao contexto considerado dos espaços metropolitanos. Identificar três condições

que determinam a organização dos governos em áreas metropolitanas (ASQUINO, GROSTEIN, 2010; BRUNELLI, URANI, 2006; DINIZ, CAMPOLINA, 2006; KLINK, 2009; PIRES, 2008): primeiro, é a base institucional que permita a participação pública no processo de governança; segundo, um nível intermediário de poder governamental com responsabilidades ao nível das municipalidades locais; e por fim, a coordenação da ação com os governos locais, sem restringir a sua autonomia de base administrativa.

Podemos classificar a governança metropolitana enquanto o resultado da conjunção entre as várias entidades que desempenham papel ativo na administração da região. Nesse sentido, o centro de governança metropolitana é composto pela junção de quatro classes que determinam os diferentes modos decisórios consoantes os tipos de agentes considerados e outras características de cidadania: elevado grau de participação cívica e representatividade pública; nível de empreendedorismo público; administração política de tipo coparticipativo, menos conflituoso; e representatividade individual que determina a participação e cidadania metropolitana no sentido da autogovernança (GOUVÊA, 2009).

De acordo com os relatórios da OCDE (2008), o processo de criação de entidades de gestão de áreas metropolitanas é concretizado, com pequenas variações relativas ao contexto em questão, por meio das seguintes medidas:

- Introdução de uma nova legislação para reforçar as estruturas governamentais nas áreas metropolitanas à escala regional;
- Adaptação de estruturas de finanças públicas regionais para promover ou reforçar novas estruturas institucionais e competências a diferentes níveis de administração;
- Modernização das instâncias de governança local para ampliar a oferta e qualidade dos serviços na área metropolitana;
- Substituição do sistema de relações de ordem vertical por mecanismos de ordem mais horizontal pela introdução de novas medidas de governança pública;

- Autonomia das autoridades locais na administração de políticas de desenvolvimento econômico;
- Maior transparência e responsabilidade nos processos deliberativos;
- Melhorar o acesso do público em geral às fontes de informação e serviços públicos;
- Desenvolvimento de estratégias centradas na população regional, no sentido de assegurar a implementação de políticas e serviços;
- Promoção da identidade, consciência e democracia local para despertar e reforçar o sentimento de pertencimento da população à região.

Os processos de governança metropolitana procuram colocar o foco da atenção sobre o processo de governar, contrapondo a tradicional ênfase sobre a estrutura, organização e governabilidade, para vislumbrá-la em contexto de uma esfera pública ampliada a partir da dicotomia Estado-sociedade (ALENCAR, 2004). A governança, sem sentido amplo, pode ser compreendida como um conjunto de processos ou formato de gestão, que, fundados na interação público-privada, tendem a assegurar a transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas ou objetivos socialmente relevantes (KLINK, 2009).

No entanto, por mais que a concepção de governança já invoque uma conotação de legitimidade pela transparência e pela participação, é importante destacarmos que nem todo o modelo de governança no âmbito da experiência pública e metropolitana se estrutura pelas pautas da legitimidade, razão pela qual se busca identificar uma base de compreensão da governança metropolitana legítima, coerente com o paradigma de democracia. Portanto, a governança metropolitana é, pois, a arquitetura processual da gestão pública fundada na interação público estatal-público societal e público-privada, capaz de sustentar a organização das estratégias de articulação de espaços, de atores

políticos, sociais e privados, de decisões, demandas e políticas de interesse comum de uma dada região (KISSLER, HEIDEMANN, 2006).

Independentemente do modelo designado, uma governança metropolitana democrática pressupõe articulação intensa e transparente dos diversos atores e núcleos de poder, participação responsável dos interessados para a consecução da eficiência legítima do plano das políticas públicas e no tocante à ordem urbana e à integração dos territórios, tudo na perspectiva de construção de uma rede de sustentação da ação pública (KORNIN; MOURA, 2004).

Dois motivos conduzem à reflexão da governança (AZEVEDO, GUIA, 2000a): um, é a modificação no eixo da ação estatal, que deixa de ser apenas vertical, de cima para baixo; e outra é a transformação da relação entre Estado e sociedade civil, não mais se podendo falar na dicotomia público-privado. Não há dúvida de que a governança mostra o caráter prático de ser atrelamento à idéia de cobrança de resultados ou de prestação de contas – *accountability* – e ainda à noção de adequação das soluções às demandas ou problemas colocados – *responsiveness*. É fato que a governança metropolitana, tem, em sua essência, um caráter político-administrativo.

Por que a governança é tida como uma alternativa para as regiões metropolitana? Há de se reconhecer a globalização fez despertar, desde o final da década de 1980, uma série de situações: políticas insatisfatórias que não resolvem os problemas dos cidadãos, crescimento urbanístico desordenado, congestionamento, poluição ambiental, que acabam por prejudicar a qualidade de vida de toda uma região. Há três obstáculos que precisariam ser superados: um, é a ausência de correspondência entre os territórios administrativos e funcionais, resultado da fragmentação das jurisdições administrativas; outra, é a sobrecarga das capacidades fiscal e financeira dos governos locais em áreas metropolitanas; e por último, a falta de processos decisórios transparentes e sujeitos ao dever de prestação de contas ao eleitorado e aos cidadãos em geral (OCDE, 2008).

Quais os princípios de uma cultura de governança metropolitana? Ela exige a abertura de processos de tomada de decisão a novos atores ou “partes interessadas” que sentem possuir legitimidade própria sobre o seu papel e “lugar” na área metropolitana. Estamos nos referindo a uma população diversificada, um setor empresarial dinâmico, associações de interesses cívicos, às administrações públicas intervenientes na área metropolitana.

Constatamos nos documentos da OCDE (2008) que há uma pressão para uma tomada de decisão mais transparente e sujeita à avaliação. De tal forma que esta organização preconiza algumas medidas para facilitar a mudança cultural neste campo: introdução de governos metropolitanos mais legítimos, com gestores eleitos diretamente e que prestem contas ao povo; desenvolvimento de habilidades de lideranças regionais; encorajamento de formas de participação e de transparência que envolva cidadãos mais intensamente e forneça informação qualitativa e quantitativa suficiente; e aumento de parcerias multissetoriais – entre setores público e privado – para um maior desenvolvimento sustentado.

Convém referir que a implementação de uma governança metropolitana pode ser um instrumento de fortalecimento do pertencimento a uma dada região, que, por sua vez, estimula à criação ou aprofundamento de uma identidade coletiva, fixando as populações e atraindo outras (KLINK, LEPORÉ, 2004). De certo modo, as cidades empreendedoras ao incorporar o processo de governança, conseguem mobilizar recursos sociais, políticos e econômicos em um ordenamento institucional coerente para desenvolver e sustentar uma estratégia clara de desenvolvimento (OCDE, 2008).

A governança metropolitana é, antes de tudo, uma atividade societária, no sentido de ser uma responsabilidade compartilhada por diversos atores sociais. Para que o planejamento regional ocorra, parece fundamental que as regiões: estructurem suas relações em rede, tanto econômicas como sociais e institucionais; sejam capazes de valorizar, potencializar ou construir seu capital social; transformem-se em locais de inovação, capazes de produzir conhecimentos, a partir de suas capacidades regionais,

para dar respostas às suas demandas; tenham um projeto regional comum de desenvolvimento, construindo por toda a sociedade regional; sejam capazes de se organizar, cooperar e agir, não apenas para resolver os seus problemas, pois esses são resultados de um passado mal planejado, e avancem para criar, desenvolver e pôr em prática a capacidade regional de construir cenários futuros – concertação social regional; e direcionem suas ações para a construção convergente dos diferentes atores locais, em relação ao futuro desejado regionalmente (BRUNELLI, URANI, 2006; KLINK, 2009).

Vemos que a participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso. De um lado, a participação é identificada com os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais. De outro, o enfoque aborda a participação, a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando instrumentos de socialização política, reforçando o seu papel como meio de realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (BOSCHI, 1999).

Enfim, a governança metropolitana é a devolução das cidades aos cidadãos. Significa a integração dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, não apenas para legitimar opções tomadas ou dar anuência a decisões implementadas. Os cidadãos devem intervir a partir da agenda política, responsabilizar-se pela coerência das políticas – habitação, acessibilidades, educação, saúde, desenvolvimento econômico, cooperação, etc. – porque partilham as escolhas, definem os projetos, avaliam os resultados, e implementam as correções necessárias.

### 3.2 Articulação no Grande ABC: o despertar do processo de governança?

O Grande ABC foi pioneiro na articulação política desde o início da década de 1990. No período pudemos observar importantes mudanças a partir de uma “nova política” de caráter regional conduzida por meio de quatro instituições: o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC; o Fórum da Cidadania; a Câmara Regional do Grande ABC; e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Este modelo de política regional no Grande ABC tem representado novos e significativos elementos para a reflexão sobre a ação política regional compartilhada entre municípios. Iremos relatar, cronologicamente, como esse processo teve início na região, aprendendo os processos por meio de fontes documentais e entrevistas.

Na busca de ir além dos limites da esfera municipal, o Grande ABC procurou manter sua tradicional capacidade de organização apresentando novas alternativas diante de novos desafios que naquele período surgiam. Segundo o entrevistado da Secretaria Executiva do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC *“as transformações econômicas e sociais davam indícios da necessidade de desenvolvimento de uma política regional”*, buscando, na perspectiva do entrevistado da Secretaria de Trabalho e Renda de São Bernardo do Campo *“agir na esfera local por meio da unidade política como forma de fortalecer a região visando sua recuperação econômica e social”*. Vemos que o desenvolvimento de ações conjuntas entre os setores público e privado e demais atores da sociedade civil foi uma saída para contornar os problemas vivenciados pela região.

Diante de um diagnóstico do quadro de mudanças e com vistas a um futuro desejado, o Grande ABC encontrou na ação compartilhada entre os sete municípios, uma maneira de construir importantes projetos por meio de ações inovadoras para a região, em resposta inclusive à ineficiência ou ausência de uma política metropolitana do Governo do Estado de São Paulo. Assim sendo, a década de 1990 é marcada por atores políticos e sociais procurando, segundo a entrevistada I da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema *“desenvolver ações regionais com o propósito de buscar alternativas para os sérios*

*problemas que atingiram a região, mediante construção de arranjos institucionais de caráter regional”.*

Entretanto, o impulso para a institucionalidade regional foi dada em 1989 pelas lideranças políticas de Celso Daniel e Maurício Soares, prefeitos de Santo André e São Bernardo do Campo, respectivamente. No ano seguinte, mais precisamente em dezembro de 1990, surge a primeira iniciativa com a fundação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que era composto pelos sete prefeitos da região. O Consórcio funcionaria como um poder executivo da região. O Docente da UFABC é de opinião que *“o Consórcio atua como órgão articulador de políticas públicas integradas e multisetoriais, utilizando-se de recursos próprios das municipalidades como também de outras fontes de financiamento”.* Periodicamente, os Conselhos de Prefeitos da região se reuniam no Consórcio para analisar, aprovar e encaminhar projetos de ações propostas por grupos temáticos formados por técnicos das sete prefeituras.

Em 1994, o movimento “Vote no Grande ABC”, com objetivo de sensibilizar e conchamar a população da região a aumentar a sua representação política na Câmara Federal e na Assembleia Legislativa, votando nos candidatos da região. Neste pleito seriam eleitos cinco deputados federais e oito estaduais com base política na região, inaugurando assim, a formação das chamadas bancadas do Grande ABC, que passariam a cumprir importante papel na defesa dos interesses da região, atuando de modo coordenado. Este referido movimento se transforma, no início de 1995, no Fórum da Cidadania do Grande ABC, contando com mais de cem entidades representativas por integrantes da sociedade civil e região, orientado a promover tanto os direitos de cidadania quanto apoiar as ações de desenvolvimento sustentado no território. Dentre tais entidades, o movimento sindical tem peso na sua formação, com a presença da Central Única dos Trabalhadores (CUT) Regional do ABC, e dos Sindicatos dos Metalúrgicos, Químicos e Bancários do ABC, dentre outros (DANIEL, 1999).

O Fórum “fortaleceria” as prefeituras locais na continuidade do processo de articulação da política regional, bem como no processo de formação da Câmara Regional do Grande ABC em 1997, contando com a participação do Governo do Estado de São Paulo. Nota-se que a criação da Câmara simbolizou o embrião de um novo modelo de ação coletiva no país. Este novo arranjo institucional evidenciou a maturidade dos atores locais na medida em que conseguiram avançar no processo de negociação de conflitos e na busca flexível e pragmática de soluções para os problemas que têm em comum. É fato que a Câmara é um órgão informal, sem figura jurídica, e suas atividades são coordenadas pelo Consórcio (DANIEL, SOMEKH, 1999).

No Grande ABC há lideranças e instituições mais atuantes do que outras. Na medida em que agentes diferenciados, no nível do Estado e sociedade, partem de suas próprias perspectivas específicas para produzir coletivamente algo novo. Nas palavras da Docente da USCS, *“são acordos voltados ao desenvolvimento regional, o que está em jogo na Câmara é a criação de uma esfera democrática, simultaneamente pública e não estatal, espaço plural em que, de modo transparente”*, onde é estabelecido o debate público e são tomadas decisões consensuais. Esta é, portanto, uma primeira dimensão da Câmara como modelo específico de governança regional metropolitana.

Contudo, observamos alguns avanços na região, decorrentes desta articulação regional, o Consórcio atuando como braço executivo da Câmara, mediante estrutura técnica, administrativa e política, e como fórum de discussão para definição, elaboração e execução de projetos conjuntos entre os sete municípios, além da participação do governo estadual no conselho deliberativo da Câmara. A julgar pelo Docente da UFABC, *“esta foi uma primeira experiência em que se verifica a presença de uma bancada suprapartidária de deputados federais e estaduais preocupados com a discussão dos problemas regionais”*, que anualmente encaminham emendas ao orçamento estadual de interesse da região.

O entrevistado da Secretaria Executiva do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC explica que nos fóruns de caráter regional há o respeito em meio às enormes diferenças para a condução de ações estratégicas ao desenvolvimento, existe uma relação de parceria, embora de menor intensidade, mesmo em períodos eleitorais. Em 2003, o Governo Federal passou a participar do Conselho Deliberativo da Câmara Regional do Grande ABC, depois disso, vários acordos e convênios vêm sendo firmados com o Consórcio. Em junho de 2004, o governo encaminhou a Câmara Federal um Projeto de Lei 3884/04, que dá consistência jurídica aos consórcios públicos, em resposta à solicitação dos dirigentes do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, visando o fortalecimento dos mecanismos de cooperação intermunicipal e aprimoramento do pacto federativo brasileiro. Em dezembro de 2009 foi aprovado, o Consórcio passou de uma sociedade civil de direito privado para uma gestão associada de serviço público de representação indireta, prevista no artigo 241 da Constituição Federal, podendo com isso superar certos limites institucionais e dinamizar suas ações.

Nossa exposição teórica sugere dizer que experiências positivas como a do Consórcio são sempre bem-vindas, porém, os aparelhamentos dos órgãos de cooperação poderão desencadear a racionalidade e a eficiência da administração pública. Cabe mencionar que a competição municipal em uma dada região; acompanhada da ausência de políticas nacionais de desenvolvimento metropolitano, nos faz crer que a situação permanecerá a mesma, ou seja, persistirão os conflitos entre os entes federados. Em outras palavras, o interesse político-administrativo ao redor dos entes federados poderá inviabilizar essas experiências. Diante disso, vemos que o novo pacto federativo deve ser orientado para amenizar estas distorções. Institucionalização não significa formalização, mas uma efetiva integração das políticas públicas setoriais. Contudo, deve-se considerar o planejamento das sub-regiões nas esferas do planejamento metropolitano e estadual.

Os problemas de âmbito regional somente serão resolvidos se considerados no contexto dos conflitos e impasses da estrutura política da região metropolitana. Estes entraves

constituem, em algumas situações, num retrocesso no Grande ABC, pois observamos que muitas das conquistas regionais da década de 1990 foram “esquecidas” por aqueles que governaram os municípios da região na segunda metade da década passada em diante. Identificamos nos discursos de nossos entrevistados que uma das razões que conduziram para esta fragmentação regional foi o enfoque local, em vez do regional, por parte destes governantes.

E, por último, a quarta das instituições regionais é a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, ela mesma originada de acordo na Câmara para funcionar como braço executivo desse fórum nas ações relacionadas à reconversão econômica da região.

Os acordos regionais partem da premissa da negociação de acordos voltados para o desenvolvimento socioeconômico da região, numa espécie de “jogo soma positiva”, resultando em maior eficiência coletiva. Constatamos que desde a sua criação até 2004, foram aprovados 50 acordos regionais (CÂMARA, 2004).

De acordo com Daniel (1999), alguns acordos de 1997 apresentavam caráter ambíguo, no sentido de abordar em termos muito genéricos as intenções para um determinado tema, sem entrar, no entanto, nos detalhes de ações específicas e atores responsáveis. Contudo, apesar do clima favorável de confiança emanada pelos atores regionais, a Câmara ainda se encontrava incipiente, e seus participantes cheios de intenções, mas sem uma metodologia definida.

Em novembro de 1997, foram assinados os oito acordos iniciais de cooperação que abrangeu políticas prioritárias para o desenvolvimento regional, escolhidas pelo Conselho Deliberativo da Câmara Regional do Grande ABC. Evidentemente, muitas prioridades ficaram ainda de fora e certamente os atores buscaram encaminhamentos para elas. Sem dúvida este primeiro acordo regional teve um caráter extremamente relevante em termos políticos, econômicos e sociais.

Logo em seguida, diversas entidades representativas e as sete prefeituras municipais decidiram pela criação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do Grande ABC, uma bandeira do Sindicato dos Metalúrgicos desde o início das negociações. Entretanto, esta iniciativa não recebeu apoio da Secretaria Estadual de Educação. Contudo, a Câmara continuou debatendo outros tópicos, dentre eles a geração de empregos e a inclusão social, como apontou a entrevistada da Secretaria de Educação de São Bernardo do Campo.

A Docente da USCS diz que *“por mais que a mobilização dos atores regionais garantisse o alicerce da Câmara, outros atores como, por exemplo, o Governo do Estado e o Governo Federal, ainda não davam sinais de engajamento consistente”* que, por sua vez, refletiram num resultado muito “modesto” destes atores para o conjunto de 21 acordos implementados até 1999. No entanto, a Câmara consolida ainda em agosto de 1999 um documento que visiona o cenário futuro desejado para os próximos dez anos para a região.

Esse documento esboçou a ousadia dos atores regionais que necessitavam criar novos paradigmas focando a expansão dos setores ligados à tecnologia de ponta, além de medidas e políticas que promovessem a inclusão social, o desenvolvimento econômico e a sustentação ambiental para toda a região. O intuito era descaracterizar a região como mera periferia da metrópole e, em vez disso, torná-la referência nacional em termos de desenvolvimento humano nos grandes centros urbanos.

O Docente da UFABC é de opinião que *“na oportunidade os atores regionais deixavam transparecer um forte pessimismo ao verificar que grande parte das transformações desejadas pela região dependeria de reformas estruturais locais”*, como o desenho de uma *“arquitetura financeira e tributária para viabilizar a capacidade de financiamento em nível regional”*. Concomitantemente, este documento fez despertar certo otimismo e orgulho sobre os resultados que poderiam ser obtidos, que foi denominado como o incipiente sistema de governança regional e metropolitana, que foi construído pela região.

Com base em diagnósticos, a Câmara iniciou uma nova rodada de acordos regionais, porém, buscando superar as ambiguidades com os primeiros acordos. Tal preocupação resultaria em efetivo compromisso de ação para os atores envolvidos e não mais uma “carta de intenções”. Este documento daria destaque a uma nova fase do Planejamento Estratégico Regional (PER) alicerçado no documento continha as perspectivas de futuro para a região nos próximos dez anos, intitulado “Grande ABC – cenário futuro”, que na realidade pregava a eficiência coletiva dos atores regionais rumo a um novo cenário para toda a região (CÂMARA, 2004).

De acordo com a Câmara (2004), este PER do Grande ABC teve a participação direta de mais de 300 pessoas, que foi representada pelos poderes executivos e legislativos municipais, Governo do Estado e a sociedade civil organizada – representada por mais de 100 unidades. Foi concebido um plano com perspectiva de dez anos e estabeleceu 40 programas, 134 subprogramas e 298 ações estratégicas, aglutinadas em sete eixos temáticos (ET): (ET1) educação e tecnologia; (ET2) sustentabilidade das áreas de mananciais; (ET3) acessibilidade e infraestrutura; (ET4) diversificação e fortalecimento das cadeias produtivas; (ET5) ambiente urbano de qualidade; (ET6) identidade regional e estruturas institucionais; e (ET7) inclusão social.

O **ET1** tinha como principais objetivos: a caracterização do Grande ABC como polo tecnológico, abrangendo pesquisa e desenvolvimento, apoio e difusão tecnológica, incubadora de empresas de base tecnológica e parques tecnológicos; a formação de núcleos de excelência educacional, universitária e tecnológica; a estruturação dos ensinos profissionalizante e superior; e a garantia de educação básica de qualidade.

O **ET2** procurava direcionar suas ações: à política de conservação e recuperação do patrimônio ecológico e regional; ao estabelecimento de alternativas econômicas para o desenvolvimento sustentável em áreas de mananciais; à formulação de legislação estadual e municipais adequadas à sustentabilidade; e ao estabelecimento de política de compensação ambiental.

O **ET3** articulava seu planejamento acerca: da regionalização do planejamento das operações de tráfego; do combate a enchentes; da eficiência nas telecomunicações, compatível com tecnologias inovadoras; do aumento da disponibilidade de energia elétrica; reutilização de água para fins industriais; e política de saneamento básico.

Os objetivos do **ET4** eram os seguintes: a criação de distritos industriais e de serviços, envolvendo: fortalecimento da pequena indústria; a criação de núcleos de apoio e desenvolvimento da produção; o estímulo ao turismo regional; o Plano Diretor para o setor terciário; a formalização de acordos para compatibilizar a evolução dos níveis salariais e de emprego.

O **ET5** visava: à renovação urbana através de projetos de dimensões diversas para espaços arquitetônicos e paisagísticos de qualidade; à implementação efetiva dos programas de saneamento das bacias hidrográficas; e à política de conservação e recuperação total do patrimônio cultural e histórico.

O **ET6** deveria elaborar projetos voltados: à construção e consolidação de identidade e comunicação cívica regional; à modernização administrativa nos municípios; à redefinição das estruturas tributárias municipais; e às perspectivas para parcerias entre os setores público e privado para viabilização de investimentos.

E, por fim, o **ET7** que tinha como objetivos: o emprego e renda; o amparo a crianças e adolescentes em especial as em situação de risco social e pessoal; a profissionalização de adolescentes; o apoio à pessoa portadora de deficiência; a segurança pública; e ao trabalho conjunto dos municípios no sentido da construção do Sistema Único de Saúde, através da gestão plena do sistema.

Recentemente, em 2009, houve uma reestruturação nos ETs do Consórcio. Agora eles são denominados de Núcleos Estratégicos (NE), que são: governança; cultura; esporte; segurança pública; educação; saúde; assistência social; meio ambiente; mobilidade;

infraestrutura; planejamento urbano; e desenvolvimento econômico, trabalho e turismo (CONSÓRCIO, 2009).

Cada um dos sete ETs possui uma série de grupos temáticos (GT). Como este estudo tratará do sétimo ET – inclusão social (ETIS) –, descreveremos apenas os GTs inseridos neste ET. Na oportunidade foram determinados nove GTs: (GT1) saúde – subgrupo saúde mental e combate à dengue; (GT2) pessoa com deficiência; (GT3) movimento regional criança prioridade 1; (GT4) gênero e raça; (GT5) conselho gestor casa abrigo regional; (GT6) segurança pública; (GT7) esportes; (GT8) trabalho e renda; e (GT9) juventude. No entanto, neste estudo enfocaremos os GTs: 2, 3, 4, 5, 8 e 9; Foi levado em consideração para escolha dos GTs, a acessibilidade dos entrevistados para a pesquisa.

De acordo com os entrevistados e o documento da Câmara (2004), no início de sua implementação, a questão da inclusão social teve excelentes resultados na questão da saúde, como a finalização do Hospital Regional de Clínicas Mário Covas – localizado em Santo André –, com investimentos de R\$ 50 milhões do Governo Estadual e R\$ 10 milhões do Governo Federal; o investimento de R\$ 25 milhões do Governo Estadual para a conclusão do Hospital Regional Serraria – localizado em Diadema –, as duas Casas Abrigo Regionais – localizadas uma em Santo André e outra em Diadema –, a Universidade Federal do ABC (UFABC) – a primeira universidade pública da região com quotas para negros –, também representavam um importante avanço nas questões de inclusão social. Entretanto, questões relacionadas à segurança pública ficaram aquém das expectativas.

Nossos entrevistados admitem que os acordos regionais representaram um valioso instrumento para o desenvolvimento sustentado que, por sua vez, só se consolidará a partir da valorização e do intenso engajamento da comunidade civil, mediante reforço dos laços de cooperação, fortalecimento das organizações da sociedade civil, consolidação da cultura participativa e elevação da autoestima da população em geral.

Vemos que ao longo desse processo aconteceram falhas, mas muitas delas foram superadas devido ao clima de cooperação entre os atores regionais. Cabe lembrar que o modelo regional de cooperação do Grande ABC foi o primeiro que envolveu o Governo do Estado de algum modo na coordenação metropolitana, sendo o único que conseguiu criar instituições regionais, como destaca o Docente da UFABC.

### **3.3 Política regional da década de 2000: pouco foi realizado.**

Cabe destacar que a história de articulação regional no Grande ABC teve início na década de 1990 em meio ao debate sobre a necessidade de recuperação econômica. Nessa época a região vivenciou uma conjuntura difícil devido à saída de indústrias, ao aumento do desemprego, à redução de salários e à diminuição do poder de compra. Uma das principais regiões industriais do país sofria as consequências da globalização e da reestruturação produtiva. Por estas razões a região precisaria buscar alternativas para tantas transformações. As principais lideranças passaram a questionar a capacidade do Grande ABC de superar a evasão industrial e a diminuição dos empregos, e um grande debate mobilizou os atores sociais – representantes tanto dos poderes públicos quanto da sociedade civil.

Num primeiro momento, na perspectiva do entrevistado da Secretaria de Pessoa com Deficiência de São Bernardo do Campo *“foi preciso uma ação com forte investimento em políticas sociais e de desenvolvimento regional, a partir do incentivo à participação popular”*. Segundo o entrevistado II da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema, *“as políticas de geração de emprego e renda, e de fomento ao microempreendedorismo, foram recomendados como um dos caminhos alternativos”*. Um dos importantes aspectos dessa experiência foram as ações conjuntas entre Poder Público e representações da comunidade, uma experiência única de atuação regional marcada pela aproximação entre governantes e governados.

O Grande ABC viveu um período rico, com debates intensos em torno da recuperação econômica e social. A criação do Consórcio Intermunicipal de Prefeitos em 1990, mais tarde a constituição da Câmara Regional e, em seguida, a Agência de Desenvolvimento Econômico, significariam um grande passo no sentido de buscar a institucionalidade necessária para consolidar e fortalecer uma política regional em torno das prioridades da região.

Pouco mais de 20 anos depois, a Docente da USCS caracteriza que a formação dessas instâncias foi *“fundamental ao desenvolvimento de determinadas ações com objetivo de solucionar sérios problemas do Grande ABC, principalmente os de ordem econômica e social”*. Na visão da Docente da UPM, não há dúvida de que a experiência alcançou alguns resultados destacada em vários fóruns do país. A política integrada entre os sete municípios permitiu implantar importantes projetos de característica regional, conforme os já citados Hospitais Mário Covas e Serraria; e a construção de piscinões e o trecho sul do Rodoanel Mário Covas. Cabe destacar ainda as articulações consorciadas para a solução do destino do lixo, programas sociais na área de saúde, de combate à violência contra a mulher, entre outros.

Na área social, também presenciamos a concretização de acordos que permitiram ações como o Movimento de Alfabetização de Jovens e adultos (MOVA), o Movimento Criança Prioridade 1 e o Projeto Alquimia de Qualificação Profissional para a indústria de plástico.

No entanto, observamos, a partir de nossos entrevistados, que a partir de 2001, com as mortes de Mário Covas e Celso Daniel, houve um enfraquecimento das ações regionais. O envolvimento e a capacidade de determinadas lideranças foram fundamentais para o entrelaçamento dos sete prefeitos e dos diversos representantes da sociedade civil num novo projeto de recuperação do desenvolvimento regional, sobretudo a participação do então prefeito de Santo André Celso Daniel, que exerceu importante papel ao promover a união das forças políticas necessárias para impedir a desaceleração da economia regional. Desse modo, foi possível elaborar um projeto político em torno de propostas e

objetivos comuns, de superação das divergências político-partidárias entre Poder Público e privado e em favor de um projeto regional ainda maior.

Entretanto, nossos entrevistados são de opinião que desde 2001 houve uma tendência de refluxo e enfraquecimento da ação regional, principalmente em razão da morte do governador do Estado de São Paulo Mário Covas, que até então havia desempenhado relevante papel na concretização de importantes acordos regionais, e também a partir da morte do prefeito Celso Daniel em 2002. O impacto da morte destes dois líderes foi sentido na região. Porém, em virtude da região contar na época com cinco das sete prefeituras sendo ocupadas por prefeitos do Partido dos Trabalhadores (PT), conforme TRE (2011) – como pode ser visualizado nos quatro mapas apresentados a seguir – o Consórcio de Prefeitos conseguiu o apoio do governo federal – presidente que pertencia ao mesmo partido e, também, era oriundo da região. O Grande ABC ingressou em uma nova fase política de articulação regional ABC (mapas políticos disponíveis nos anexos 1, 2, 3 e 4).

O governo federal passou a atender as demandas da região, reconhecendo a capacidade das instituições da região no desenvolvimento de projetos de interesse regional. Este fato pode ser constatado pelas reivindicações entregues pelos prefeitos ao Presidente da República em 2003, por meio da Carta do Grande ABC. Três conquistas regionais podem ser atribuídas a essa Carta: uma, o Grande ABC teve a liberação de recursos para o investimento na economia regional; outra, a criação da UFABC; e a última, a lei 11.107 que regulamentou os consórcios públicos, de 29 de março de 2005. Desde 2009 o Consórcio Intermunicipal é público, como destacou a Entrevistada da Secretaria de Educação de Diadema.

Em 2004, após as eleições municipais e as mudanças de governantes, alguns projetos foram paralisados e os convênios com o governo federal foram suspensos e não foram renovados. Isto se deve a descontinuidade administrativa, ou seja, os governantes que assumem as prefeituras não dão prosseguimento aos projetos da região. Os interesses e

a rivalidade política emperraram o desenvolvimento regional no Grande ABC na última década, como já destacamos.

A Câmara Regional e o PER, elaborado em 2000 com previsão de ações até 2010, foram totalmente desprezados, segundo nossos entrevistados. Houve apenas uma reunião da coordenação executiva da Câmara Regional em 2005, ou seja, não houve qualquer forma de relação com a sociedade civil. A entrevistada da Secretaria de Pessoa com Deficiência de Santo André destacou que em 2008 o então prefeito de Santo André João Avamileno demonstrou intenção de reabrir o diálogo e a parceria com a sociedade, no entanto, o entrevistado admite que ficou apenas nas intenções, já que este diálogo não ocorreu.

Pudemos verificar no discurso de nossos entrevistados que as políticas públicas regionais não se desenvolveram na década de 2000, ainda que, segundo a entrevistada da Secretaria de Pessoa com Deficiência de Ribeirão Pires, *“com um cenário favorável da conjuntura econômica, de apoio institucional e de investimentos do governo federal na região”*. Todavia, continua o entrevistado, *“os resultados e as metas propostas ficaram aquém do esperado e, conseqüentemente, o Consórcio de Prefeitos perdeu dinamismo e, muitos GTs foram desmobilizados”*.

Nossos entrevistados colocaram que a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva permitiu vislumbrar uma perspectiva de mais trabalho por meio do Consórcio, porém, a política regional produziu muito pouco. Uma das principais causas dessa limitação esteve, na perspectiva da entrevistada I da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema, *“na ausência de líderes regionais com capacidade de mobilizar e articular atores políticos, de modo que fizesse com que o planejamento regional tivesse sido colocado na ordem das prioridades do Grande ABC”*.

Para a Docente da USCS, os atores e líderes políticos que vêm despontando atualmente na região, não compreendem que o Grande ABC teve estar à frente de quaisquer outros

interesses. No entanto, nossos entrevistados apontam que as divergências político-partidárias vêm comprometendo o andamento dos debates, discussões, ações e projetos regionais, fazendo com que o Grande ABC não avance em questões que gerem benefícios aos moradores da região.

De um lado, na percepção do entrevistado da Secretaria de Pessoa com Deficiência de São Bernardo do Campo *“a região tinha o governo federal que dialogava e tinha interesse em investir na região, mas os prefeitos tinham dificuldades de fazer valer suas propostas. Poucos projetos foram aprovados”*. Por outro lado, os prefeitos não conseguiram trazer o governo estadual para o diálogo com a região e, tampouco, como parceiro em ações e projetos regionais. Apesar da proximidade de alguns prefeitos do Grande ABC com o governador, eles não conseguiam estabelecer o mesmo nível de diálogo e parceria que havia com a liderança de Mário Covas.

Contudo, presenciamos uma certa desmobilização da sociedade civil. Os sindicatos de trabalhadores pouco têm atentado para questões de ordem regional. O Docente da UFABC diz que *“se durante os anos de 1980 – 1990 foram atuantes, hoje se comportam de forma bem mais corporativa, voltados apenas para interesses próprios da categoria profissional”*. A participação da maioria das lideranças sindicais se dá de maneira individual, em atuação muitas vezes restrita às disputas eleitorais.

Vemos que o Fórum da Cidadania, que tanto representou as aspirações dos movimentos e Organizações Não-Governamentais (ONGs), tem inexpressiva atuação. Na perspectiva da entrevistada da Casa Abrigo de Diadema, *“noutros momentos a região teve uma bancada de deputados estaduais e federais bem mais articulados com temas regionais”*, e esta entrevistada complementa, *“há cerca de dez anos o Consórcio de Prefeitos teve grande papel na região”*. De maneira geral, nossos entrevistados salientam que se poderia organizar e dispor de espaço para encontros regulares da bancada, definindo uma pauta de assuntos pertinentes a região do Grande ABC, para que os parlamentares

pudessem contribuir com o fortalecimento das demandas apresentadas aos governos estadual e federal.

A fragilidade de organização desses segmentos e a falta de comunicação entre si, como sindicatos de trabalhadores, empresários, parlamentares, movimentos e ONGs, levaram ao enfraquecimento da própria Câmara do Grande ABC. O entrevistado II da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema reconhece que *“os atores regionais não mais se comunicavam, não falavam a mesma “língua” quando se tratava de defender interesses mais amplos da região”*. Como por exemplo, uns consideram que o mais importante é investir na educação; outros veem a inclusão social como prioridade, mas são frágeis as ações estratégicas e conjuntas. Quem perde é o Grande ABC e, mais especificamente, as demandas de cidadãos que carecem de políticas públicas sociais aderentes às suas necessidades.

Com o Consórcio Intermunicipal, agora como público, a região está vivendo um novo momento. O entrevistado da Secretaria Executiva do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC é de opinião que os prefeitos precisam aproveitar o bom diálogo com o governo federal e envolver o governo estadual. No entanto, caberiam aos governantes *“definirem e estruturarem uma pauta de prioridades, atualizar o PER, retomar convênios e participar de debates nacionais acerca da gestão e governança metropolitana mediante consórcios públicos”*. Convidar a sociedade civil e ativação da Câmara Regional são fundamentais, segundo a entrevistada da Casa Abrigo de Diadema, *“para a busca do comprometimento e cumprimento de ações e acordos regionais, além de impulsionar o Consórcio Intermunicipal para atrair maior participação do setor privado na região”*.

Observamos que se perdeu o espaço da articulação entre os atores políticos, prefeitos, deputados, empresários e sociedade para se pensar e agir em favor do futuro do Grande ABC. Para nossos entrevistados, os gestores públicos deveriam atuar em favor dos interesses regionais, dando ao mesmo tempo um tratamento diferenciado às demandas

específicas de municípios menores. Em outras palavras, eles sugerem que ao aliar o interesse de todos, a pauta regional volta a ser uma prioridade na região.

Entretanto, a região não pode esperar que apenas o Poder Público se manifeste. De fato, cabe o encorajamento dos setores representativos da sociedade civil para que se busque recuperar o fórum de debates com aqueles que têm o compromisso com as políticas regionais do Grande ABC.

---

## Capítulo 4

---

### **Coesão Regional: O Desafio**

#### **4.1 Cooperação no Grande ABC: uma questão de criatividade e ousadia.**

Em leituras realizadas para este estudo, verificamos que as abordagens funcionalistas sobre a região negligenciam a dimensão específica do vivido. Caracterizar lugares como funcionais ou, ainda, como sistemas regionais têm uma utilidade clara no planejamento de atividades ou na vida cotidiana, quando vemos o lugar como algo que nos é exterior e como algo a ser manipulado para fins particulares. Deste modo, defendemos aqui a idéia de autores contemporâneos que dão ênfase também ao espaço vivido e às identidades territoriais na produção da diversidade geográfica (FRÉMONT, 1976).

Podemos utilizar os conceitos de região de Silva (1991) para situar o Grande ABC. Este considera a região como um universo de práticas vivenciadas pelos diversos grupos de indivíduos que nela se inserem, que englobam o relevo, relações pessoais, a memória familiar, as condições de trabalho, sexualidade, a associação, etc. Este entendimento nos faz crer que podemos pensar em extrapolar limites e fronteiras de ordem administrativa que, em geral, delimitam uma região para compreendê-la. Deparamo-nos no Grande ABC com uma região que possui um conjunto de identidades que não estão vinculados necessariamente aos limites formais estabelecidos.

La Blache (1954) sugere em seus estudos que as regiões são constituídas de centros e periferias. O centro pode ser caracterizado pelo local onde se concentram as principais atividades econômicas e sociais de uma dada região; e a periferia, pode ser situada como o local de dormitório dos moradores da região. Em nosso estudo, conseguimos retratar este cenário. Todos os nossos dezoito entrevistados sugeriram como centro, Santo André ou São Bernardo do Campo e, em alguns casos, os dois municípios. O primeiro pela concentração de atividades comerciais e de saúde; e o segundo, pela concentração de atividades industriais.

Quando pensamos no Grande ABC, logo nos deparamos com conceituações e critérios que coincidem com as apresentadas na literatura. Nossos entrevistados são de opinião

que a região se assemelha com os conceitos de Paasi (2006), que considera a região como uma entidade socialmente construída, como apropriação simbólica do espaço por um determinado grupo, onde os limites não são definidos apenas pelo espaço geográfico que delimita.

O Grande ABC tem limites de espaço comuns, denominados limítrofes, onde os próprios habitantes da região desconhecem as fronteiras entre este e aquele município. Diante disso, afirmamos que o conceito de La Blache (1954) se enquadra na região, porque vemos o Grande ABC como um “corpo vivo” e único. A região é uma realidade concreta e física, ela existe como um quadro de referências para a população que ali vive, trabalha, estuda e desenvolve outras atividades.

Defendemos, também, a idéia de que a divisão regional não existe na realidade, pois esta mesma realidade é a representação que dela fazemos. Assim, no Grande ABC esta delimitação regional é estabelecida por quem nela vive e passa a compor o imaginário daqueles que a ela se referem. Podemos afirmar que a identidade regional é um produto da construção humana (BOURDIEU, 1989).

Por esta razão acreditamos que a consciência regional dos moradores da região surge como produto de imagens dominantes que emergem ao longo do tempo, de dentro e de fora da região, que definem um lugar e um tempo que as pessoas adoram e passam a utilizar, aceitando-as ou rejeitando-as para assim, expressar a identidade regional. Esta identidade regional forma-se então pelo compartilhamento das experiências e pela manipulação destas através da memória.

Convém destacar que a consciência das pessoas acerca do Grande ABC diz respeito ao seu espaço vivido e ao seu sentimento de pertencimento a esta região. Desta forma, nem sempre a consciência da região percebida pelo indivíduo corresponde à regionalização estabelecida pela administração pública. No entanto, podemos tratar dessa questão sob o prisma do concebido e do vivido-percebido, tendo estudado o conceito de representação

da realidade e da espacialidade dos fenômenos sociais, uma vez que o mundo dos símbolos, das representações e das mistificações pode influenciar a consciência acerca do lugar (LEFEBVRE, 1981).

Percebemos que a consciência regional seria um elemento necessário para a união de esforços em prol do desenvolvimento regional. Esses autores tratam da regionalidade, que definem como “qualidade de ser de uma região”, como uma espécie de consciência coletiva que une os habitantes de uma dada região em torno de sua cultura, sentimentos e problemas comuns. Consideram o papel das autoridades regionais e dos atores locais desta região, elementos fundamentais no esforço de construção da questão conjunta da questão regional. O Docente da UFABC é de opinião que os avanços e os obstáculos à cooperação intergovernamental no Grande ABC ressaltaram *“a importância da rede estabelecida com a sociedade civil para a consolidação de uma consciência regional”*, que é fundamental para que os atores continuem apoiando a estrutura institucional regional, independente de eventuais reverses futuros.

Vemos que a consciência regional é fundamental na institucionalização de uma região. O processo de institucionalização, se bem apoiado e conduzido, poderá levar a um aumento expressivo no grau de consciência regional dos habitantes dessas áreas, tornando-os mais propensos a cooperar na defesa de interesses regionais. Ao tratarmos de projetos regionais inovadores, defendemos a idéia de que está emergindo uma consciência regional poderosa no mundo contemporâneo e que dirige uma gama ampla e variada de esforços no sentido de criar novas capacidades para administrar regiões (ROCHA, FARIA, 2004; WALLIS, 1999). De certa maneira, esses projetos de cidade ou de região representam oportunidades democráticas para que os agentes públicos e privados ajam conjuntamente, favorecendo a reconstrução do sentido coletivo de cidade, da recuperação da consciência territorial e das ideologias, refazendo os sistemas de conveniência na sociedade (BORJA, 1997).

Assim, se considerarmos o Grande ABC, podemos situar esta região como um “pedaço” importante e significativo da RMSP, com especificidades que situam a região como única no país, devido a sua influência política e, principalmente, econômica. Para a Docente da USCS, *“o Grande ABC por ser um espaço socioeconômico altamente industrializado, que sofreu o impacto daquelas mudanças decorrentes da conjuntura brasileira”*, como a diminuição expressiva no ritmo econômico e a desconcentração industrial que fora estimulada por externalidades econômicas das grandes metrópoles e da guerra fiscal, além da concorrência do mercado econômico externo face à globalização.

Desta maneira, a identidade regional, os desafios das transformações econômicas na década de 1980 e 1990 e a conjuntura social e política, mencionadas anteriormente, são aspectos fundamentais para se entender o surgimento e a trajetória das instâncias intermunicipais que se constituíram nesta região na década de 1990. Podemos destacar dois fatores que estimularam o associativismo no Grande ABC: um é a identidade social, caracterizada pelos movimentos sindicais, associações de pequenos empresários e de dirigentes comerciais; outra, a identidade regional oriunda da união das populações municipais através da fácil mobilidade intermunicipal e da própria estrutura econômica.

Esta identidade é reforçada pelo papel exercido pelas universidades e pelo jornal “Diário do Grande ABC”, que disseminam um sentimento de pertencimento a um mesmo espaço político. Mas, as duas identidades por si só não conseguiram organizar a execução dos projetos de interesse comum aos atores sociais da região, e por isso, as características institucionais são fundamentais para a manutenção da cooperação regional.

Para o entrevistado da Secretaria de Trabalho e Renda de São Bernardo do Campo, as eleições municipais de 1988 começaram a mudar o panorama político da região em questão, quanto se inicia a implementação prática de uma nova forma de governar vinculada a grupos com forte capacidade de mobilização e presentes na sociedade civil. Esta maneira mais democrática favoreceu o surgimento do conceito de governança

metropolitana e de uma forma de administrar contrária ao padrão tradicional de clientelismo.

Uma delas é o consorciamento intergovernamental, que ocorrem pela proeminência das lideranças dos prefeitos de uma região na articulação de mecanismos de cooperação intergovernamental, ou seja, através desta ação o governador estadual deve assumir uma posição de parceria e de articulação de formas de coordenação e cooperação, a exemplo do ex-governador Mário Covas, onde a partir daí se formou a “Câmara Regional do Grande ABC”.

A julgar pelos nossos entrevistados, o consorciamento no Grande ABC teve aspectos favoráveis, como: o alto grau de associativismo horizontal; o fortalecimento da identidade regional; e o papel das lideranças políticas. Mas, reconheceram que estes mesmos aspectos atrapalharam algumas iniciativas, tais como: as disputas político-partidárias; conflitos por investimento dentro da região gerando guerra fiscal entre municípios e; principalmente, as condições favorecedoras do municipalismo autárquico se tornaram obstáculos à formação de uma ação integrada no Grande ABC.

Este aspecto remete a refletir que enquanto não mudarmos a estrutura autárquica de nosso federalismo e não tivermos instrumentos de ação regional institucionalizados ou algo próximo disso, pode haver a mobilização social, mas ela não trará avanço sozinha, ou seja, não se legitimará. Fica claro que o sucesso e continuidade do Consórcio do Grande ABC dependem da variável institucional. O apoio dos governos municipais e do governo estadual são peças-chave no processo de colaboração e cooperação regional no Grande ABC.

Por esta razão, reconhecemos que a realidade da RMSP, em particular o Grande ABC, sugere encaminhar o seu entendimento na perspectiva plurimunicipal. Talvez, uma possibilidade de gerir a região metropolitana possa ser encarada a partir do conceito de governança metropolitana que é resultante de um *mix*, envolvendo a sociedade civil, mais

o poder político local, supondo a idéia de uma sociedade organizada, o que traz a noção de participação cidadã para o centro do debate em uma dada região.

Esta supõe uma variedade de modos sociais de coordenação, diferente dos formais, não sendo do campo tradicional do poder, utilizará mecanismos estratégicos para a resolução dos problemas. Torna-se realmente necessário o envolvimento da governança na gestão da região por uma série de razões, a partir de nossos entrevistados: uma, que com a região metropolitana ocorre um aumento das demandas e problemas sociais, o que por sua vez, pede uma multiplicidade de mecanismos de resolução e participação; outra, o Estado é ineficiente no momento de prover estas demandas, o que faz necessária uma cooperação público-privado; e os esforços governamentais e não-governamentais, se aliados, podem atuar de forma mais satisfatória nos processos de marginalização e exclusão social.

Desta maneira, as relações intergovernamentais, ou seja, o emaranhado de relações formais e informais, implícitas e explícitas, articulam os processos de tomada de decisões para aqueles aspectos de políticas públicas, onde cabe a participação de mais de um nível de governo. Segundo a entrevistada da Secretaria de Pessoa com Deficiência de Santo André, esta é a “chave do sucesso” para o problema da governança, ou seja, *“ela deve ser montada por diferentes atores políticos e sociais que interagiriam entre si no interior dos diversos níveis governamentais, estabelecendo redes”*. Estas redes funcionariam como uma armação que permite e facilita a formulação e o desenvolvimento de políticas públicas em um em torno descentralizado com responsabilidades compartilhadas.

A realidade metropolitana, que necessita da cooperação para se tornar “governável”, torna-se um espaço de conflitos maiores, como aponta a entrevistada da Secretaria de Pessoa com Deficiência de Ribeirão Pires. A ausência de uma identidade de problemas que possam ser enfrentados com medidas comuns na região, *“afastam os “parceiros metropolitanos” e anulam qualquer possibilidade de consensos em termos de resolução*

*de problemas*”. Isso aumenta a pressão dos prefeitos sobre os parlamentares nas assembleias legislativas e, a inclusão dos municípios nas regiões metropolitanas, passa a ser compromisso dos deputados estaduais com as suas bases político-eleitorais, onde as barganhas políticas prevalecem e as regiões metropolitanas vão se desfigurando cada vez mais, tornando quase impossível a busca de saídas consensuais para os problemas metropolitanos.

O projeto de cooperação regional do Grande ABC é sempre citado como exemplo a ser seguido quando se busca estabelecer políticas consensuais de desenvolvimento regional e soluções para problemas de interesse plurimunicipal. Trata-se de um território formado por grupos de municípios da RMSP e representa um fenômeno bastante original e singular, tendo em vista seu sucesso e sua permanência prolongada. Mas, apesar da adesão informal e voluntária dos diversos atores ter contribuído para a cooperação na região, é preciso reconhecer que voluntarismo apenas não garante o comprometimento em longo prazo e a articulação regional pode ficar a mercê das alterações na conjuntura, em especial da mudança de prefeitos.

Vemos que o risco de descontinuidade política-administrativa do projeto sempre existe, tendo em vista principalmente os processos eleitorais. Na percepção da entrevistada da Secretaria de Assistência Social de Diadema, o arcabouço federativo brasileiro, no contexto de um federalismo compartimentalizado que separa rigidamente os entes federados, *“tem sido o principal impedimento para a efetiva ocorrência de cooperação intermunicipal”*, aspecto fundamental para o sucesso de processos de gestão integrada.

Embora tenha sido prometido em 2011, o debate regionalizado das demandas locais pelos deputados estaduais do Grande ABC não se tornou realidade. Para a entrevistada I da Secretaria de Gênero e Raça de Santo André, *“os parlamentares concordaram em discutir os pleitos comuns aos sete municípios usando o Consórcio Intermunicipal como ponto de encontro, deliberando soluções conjuntas”*. Mas, o entusiasmo foi transformado em frustração, *“já que um ano depois, nenhum encontro ocorreu”*. Os parlamentares

alegam que a incompatibilidade de agendas foi o principal entrave para que as discussões da bancada regional. Mas, se em 2011 não se reuniram, dificilmente o debate ocorrerá neste ano de 2012, tendo em vista as eleições municipais.

Para o entrevistado da Fundação Criança de São Bernardo Campo não faltou vontade dos parlamentares em discutir as demandas do Grande ABC, mas *“reconhece que a bancada regional não cumpriu com o planejado, demonstrando a falta de integração dos atores regionais”*. Observamos, nesse caso, que a ausência de agenda pode ter dificultado o diálogo entre os parlamentares, mas nossos entrevistados enfatizaram que não houve um plano de ação dos parlamentares em prol da região.

A julgar pelos nossos entrevistados, o Consórcio Intermunicipal ficará esvaziado neste ano de 2012 em virtude das eleições municipais. A entrevistada da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema é de opinião que *“os prefeitos dedicarão grande parte do tempo às campanhas políticas e os projetos engatilhados pela entidade ficarão a cargo dos responsáveis pelos GTs”*, formados pelos secretários e representantes da sociedade civil. A entrevistada da Secretaria de Educação de Diadema reconhece que *“a agenda institucional regional quase sempre é interrompida em anos eleitorais”*, postergando projetos que poderiam ser necessários para atender à demanda dos moradores da região. É um abandono “momentâneo” às perspectivas regionais cunhadas pelo ex-prefeito Celso Daniel na região.

Vemos que o debate atual sobre a questão metropolitana na região do Grande ABC está requerendo criatividade e ousadia. As duas entrevistadas da Secretaria de Gênero de Santo André deixaram claro que propostas e projetos existem na região, mas veem que a sua implementação depende fundamentalmente de um efetivo envolvimento de grupos organizados da sociedade e, também, de potenciais interesses de administradores públicos e iniciativa privada. Por sua vez, uma possível movimentação da sociedade e a manifestação dos referidos interesses, em torno do que a instituição metropolitana – na figura do Consórcio Intermunicipal – possa oferecer; apenas ocorrerão caso sejam

estabelecidas condições propícias à apresentação e plena discussão de novas idéias, por mais ousadas que, à primeira vista, possam parecer.

A realidade dos municípios da região mostra que a ausência de um instrumental que promova a implementação de políticas públicas de corte metropolitano tem contribuído para o aumento dos níveis de desigualdade entre os próprios municípios do Grande ABC, gerando o que se pode constatar diariamente nas manchetes do jornal Diário do Grande ABC, tais como, desemprego, baixa qualidade do ensino, violência, etc. Diante do rol de dificuldades, há uma certeza inquestionável: a questão metropolitana não se equacionará por si mesma. Para o Docente da UFABC, as soluções para os problemas plurimunicipais precisam ser antes de tudo, *“desejadas pelos políticos e pelos atores sociais que atuam no espaço metropolitano, os quais devem estar dispostos a participar, de algum modo, do processo de construção do Consórcio Intermunicipal”*, que, por sua vez, deverá operar segundo regras bem definidas.

Podemos considerar que as contribuições da noção de governança vinculam-se ao pressuposto de que a implementação de políticas metropolitanas requer a integração de ações entre municípios e entre estes a esfera estadual. De acordo com a entrevistada da Secretaria de Pessoa com Deficiência de Mauá, *“a esfera estadual deve participar para fazer a governança funcionar”*. Por esta razão, vemos que o problema de cooperação entre os municípios é o mote da questão no Grande ABC, é aqui que reside o dilema da ação coletiva. Segundo a entrevistada da Secretaria de Pessoa com Deficiência de Santo André, *“os incentivos de cooperação para se solucionar os problemas da ação coletiva implica numa coordenação eficiente entre as instâncias intergovernamentais”*. Não há dúvidas que os mecanismos de pactuação e de negociação intergovernamental, são essenciais para o equilíbrio das formas de cooperação e competição existente entre os municípios.

Assim sendo, uma das premissas da perspectiva de governança contemporânea, a matriz sócio-política, nucleia-se nas interações entre Estado e sociedade, em contraste

com modos hierarquizados e estabilizados de comando e controle. Uma forma de ação política pode ser caracterizada por uma partilha renovada de decisões e de poderes institucionais e uma ação social debatida, negociada, mais próximas dos cidadãos.

Portanto, podemos observar que a governança metropolitana sócio-política se afirma no aprofundamento do recorte urbano-territorial e na coordenação negociada com os governos locais; respeitadas as diversidades de situações e normas municipais. Quanto aos arranjos institucionais possíveis da governança metropolitana, procura-se encorajar a cooperação por parte dos administradores municipais e ampliar a utilização efetiva do princípio constitucional das funções públicas de interesse comum, que podem ser equacionadas na construção de um “Pacto Metropolitano”.

#### **4.2 Governança requererá diálogo dos grupos de interesse na região**

A governança metropolitana esta na pauta da agenda das políticas urbanas no país. No entanto, se considerarmos a região do Grande ABC, os avanços ainda são embrionários e a questão metropolitana continua relativamente à margem dos grandes debates que pautam o rumo da sociedade da região.

Pudemos verificar que o arranjo que norteia a gestão, a organização e o financiamento da região do Grande ABC é muito frágil, principalmente no setor social. O consórcio público – configuração que o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC assumiu a partir de 2010 – vem encorajando processos dinâmicos de aprendizagem social, por meio dos quais os GTs desenham e executam uma série de programas colaborativos voltados à execução de serviços de interesse comum na região. Entretanto, o debate acerca da coordenação de políticas sociais regionais não pode ser dissociado da fragilidade estrutural dos laços de cooperação entre os entes federativos em geral do Grande ABC e da governança metropolitana em particular.

Vemos que um dos pontos centrais da governança metropolitana no Grande ABC é o de superar a cultura do “jogo de soma zero”, superar a percepção coletiva de um conjunto de

atores públicos e privados de que o ganho de um representa necessariamente um prejuízo de outro. Esta tendência quase natural de “cair em uma armadilha do jogo” competitivo apresenta uma ameaça particularmente concreta em regiões metropolitanas.

No Grande ABC cada governo local – municipal – procura maximizar seu controle sobre o planejamento e uso do solo, prioridades de serviços e as finanças públicas. A menos que o Consórcio Intermunicipal estabeleça e molde o desenvolvimento no interesse comum do Grande ABC, o interesse municipal e a concorrência interlocal poderão acentuar a competitividade local. Corroborando com esta afirmação, a entrevistada da Secretaria de Pessoa com Deficiência de Ribeirão Pires confessa *que “se um determinado município não adota uma medida cooperativa em prol da região, isso induzirá as outras a copiarem o comportamento”*, o que, por sua vez, criará um círculo vicioso, com consequências que incluem: não satisfazer as necessidades sociais, em particular nas localidades mais pobres; e a ineficiência dos serviços públicos essenciais.

Nossos entrevistados são de opinião que a crise no planejamento metropolitano como instrumento de promoção do desenvolvimento levou o planejamento estratégico local e municipal a ganhar relevo em relação a propostas regionalistas, ao mesmo tempo em que os planos e projetos de infraestrutura regional se mantiveram em uma abordagem isolada, em seus sistemas de planejamento setorial. A entrevistada da Secretaria de Assistência Social de Diadema salienta que a *“organização de uma região deve partir da iniciativa dos municípios”*, já que os mesmos acreditam que a partir do êxito de projetos e ações concretas, pode-se avançar na elaboração de planos gerais e na construção de um consenso a respeito do conteúdo desses planos por meio do conjunto das forças e atores regionais, de modo que permita considerar as sugestões de Castells e Borja (1997), onde acreditam que:

- A inclusão social ocorrerá somente a partir de programas sociais integrados entre os municípios da região, considerando elementos essenciais para garantir o aumento de produtividade urbana;

- A construção de parcerias público-privadas mediante sentimento de crise generalizado que, conseqüentemente, estimularia a elaboração e a implementação de estratégias consensuais de revitalização;
- A flexibilidade de divisões de tarefas no arcabouço do federalismo. Assim, a cidade empreendedora deveria estar preparada para assumir novas responsabilidades dentro do pacto federativo e do marco institucional, em consideração à crescente fragilidade do Estado-nacional;
- O poder aglutinador dos planos e projetos estratégicos.

Os pactos metropolitanos regionais e as responsabilidades de atores regionais, significam uma mudança na orientação da política de desenvolvimento regional, cuja característica principal era o de ter um caráter de alocação de recursos automático e assistencial. Mesmo nos projetos financiados pelos municípios do Grande ABC, verificamos um baixo envolvimento dos atores sociais – seja na fase de formulação dos projetos, seja na de escolha de instrumento de implementação das políticas sociais na região – como esclarecem as entrevistadas das Secretarias de Pessoa com Deficiência de Mauá e Educação de Diadema e a Fundação do ABC.

Assim, os pactos metropolitanos trouxeram em seu conjunto uma inovação institucional e de procedimento, na medida em que foram concebidos como um instrumento de intervenção pública descentralizada, ancorado em uma forte cooperação entre o governo e as regiões, buscando estabelecer objetivos comuns de maneira conjunta e para a escolha de setores econômicos e sociais a serem estimulados.

É fato que os pactos metropolitanos se definem como uma política de desenvolvimento endógeno nas denominadas áreas circunscritas, nas quais o governo estadual aloca recursos financeiros visando incentivar a constituição de uma coalizão política, econômica e social na região responsável pela elaboração de um projeto de desenvolvimento regional. A julgar pela entrevistada da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema, os

pactos metropolitanos *“estão apoiados num acordo entre sujeitos públicos e privados para a realização de ações coordenadas de diferentes naturezas visando à promoção de políticas e estratégias de desenvolvimento regional”* nas áreas econômica e socialmente desfavorecidas.

No Grande ABC os principais objetivos dos pactos sociais seriam, de um lado constituir uma coalizão estável de atores regionais e de outro deflagrar um processo de mudança da sociedade regional em busca da melhoria da oferta de bens coletivos. Nesse caso, vemos que as inovações decorrentes dos pactos metropolitanos caminham na lógica e na direção da concertação social.

Logo, podemos atribuir ao pacto metropolitano o caráter de um instrumento seletivo de política de desenvolvimento regional baseado num conjunto de compromissos negociados entre os atores regionais envolvidos nos projetos regionais. Para nossos entrevistados, os municípios são os protagonistas para o fortalecimento do território regional. O administrador público, pela inerência das responsabilidades que lhe cabe, é o artífice principal dessa construção. Segundo o Docente da UFABC, *“a solidificação da regionalidade depende sobremaneira da conexão do governante com o mundo e das possibilidades que tem de aprimorar as políticas públicas locais”*. A Docente da USCS complementa, ressaltando que depende também da *“habilidade do gestor de estabelecer as prioridades de planejar e de fazer com que cada ação estabeleça a interface com a região, com a melhoria contínua do Grande ABC”*. O entrevistado da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema adiciona um elemento a esta discussão, que é o fato que *“os prefeitos não podem se descuidar dos problemas que afetam a vida cotidiana dos moradores que, consomem, por sua vez, fatias significativas de recursos públicos”*.

Na perspectiva da entrevistada II da Secretaria de Gênero e Raça de Santo André *“os investimentos na manutenção dos municípios dificilmente rendem manchetes de jornais ou prêmios”*, mas a amplitude de ações tão cotidianas na rotina das prefeituras pode ter importância diferenciada quando analisada em contexto mais amplo. A

entrevistada da Fundação do ABC diz que *“educação e saúde estimulam noções de cidadania e civilidade, pontos cruciais para a disseminação da autoestima e construção do círculo virtuoso”*, principalmente quando esse valioso sentimento floresce e cria raízes entre a população. Esta questão faz remeter ao discurso da entrevistada da Casa Abrigo de Diadema, onde *“a população com autoestima em alta aprende a gostar da cidade, passo fundamental para aprender a gostar da região”*.

Se analisarmos as possibilidades de se promover o desenvolvimento regional, que os entrevistados apregoam para o Grande ABC, há de ser considerada a percepção da comunidade no tocante às várias articulações políticas necessárias à implementação de projetos regionais. Isso porque é dessa percepção que pode nascer ou não o respaldo popular necessário para que as planejadas ações coletivas possam ser bem-sucedidas.

Essa é uma questão que remete a uma reflexão, porque não é possível dissociar a sustentabilidade social do conjunto de pré-requisitos indispensáveis a um planejamento integrado visando investimentos públicos comuns a todos os municípios envolvidos em um projeto único de desenvolvimento regional sustentável, no sentido de vir a ser este desenvolvimento contínuo, de longo prazo e irrefreável por injunções externas, tais como mudança de partido no poder em uma das prefeituras locais – que nós denominamos neste estudo de descontinuidade administrativa.

É óbvio que a matemática da união dos sete municípios da região faz sentido para grupos com os mesmos propósitos. Assim sendo, o desejável desenvolvimento articulado para o Grande ABC obviamente seria viável se houvesse um processo de diálogo contínuo entre os gestores públicos dos GTs na elaboração de políticas públicas sociais comuns aos municípios da região. E é razoável refletirmos que um movimento regional articulado não conseguirá obter resultados almejados, enquanto uma grande parcela de seus gestores não encorajarem a população a transformar posturas locais em regionais e individuais em coletivas.

A julgar pelos nossos entrevistados, o desencorajamento regional parte dos prefeitos dos municípios da região, ao não considerar a questão regional como uma pauta do seu plano de gestão. A entrevistada I da Secretaria de Gênero e Raça de Santo André é de opinião que *“os profissionais técnicos – que nem sempre são os secretários – que são escolhidos pelos prefeitos para representar o município nos GTs”,* em muitas ocasiões *“não possuem a competência necessária para tal trabalho: desconhecem os assuntos, se ausentam das reuniões mensais, não têm compromisso com os GTs, é localista em vez de regionalista, entre outros”.* A entrevistada ainda aponta que os profissionais do município qualificado ficam *“dedicados a tratar destas questões em âmbito local”.* De certo modo, alguns prefeitos tratam da questão regional como algo que não é prioridade para o município, e cita como exemplo o município de São Caetano do Sul.

Esse raciocínio considera que a sustentabilidade de um projeto regional metropolitano de médio e longo prazos – com investimentos em programas intermunicipais articulados de desenvolvimento nas áreas sociais – não depende apenas de convencer prefeitos e vereadores dos benefícios que essa união pode gerar a população do Grande ABC, favorecendo o surgimento de projetos e atitudes administrativas coletivas. Para se obter garantia mínima de que um plano de desenvolvimento regional atingirá os objetivos sociais almejados, será necessário que a população engendre esforço nessa direção.

Por outro lado, para conseguir aglutinar de forma coordenada grande contingente de cidadãos em torno de um projeto regional, a sociedade, na visão da Docente da USCS *“necessitaria ser instrumentalizada com mecanismos que a permitam acompanhar e participar, de maneira igualitária, de todo o processo de elaboração das políticas públicas regionais”.* Isso inclui desde a determinação de metas, passando pelo planejamento estratégico, até que, afinal, a própria sociedade civil, assumindo compromisso expresso de buscar um conjunto de objetivos preestabelecidos, possa decidir democraticamente sobre qual projeto regional deve ser implementado pelas administrações públicas atuais e futuras.

O Docente da UFABC é de opinião que *“sem o comprometimento efetivo de parcela significativa da população do Grande ABC, fica difícil imaginar, no atual cenário social, que um plano de desenvolvimento regional, por melhor que seja, possa conseguir o respaldo necessário”*. E, sem esse respaldo, ninguém poderá garantir a consecução dos objetivos de médio e longo prazo desse plano.

Para asseverar esse quadro, não é difícil verificar até onde os olhos e os ouvidos de nossos entrevistados conseguem alcançar, uma vez que há um crescente esgotamento da credibilidade do povo nas instituições políticas e regionais do Grande ABC, muitas vezes extensivo aos políticos, malgrado o fato de que dentro dessas instituições existam muitas pessoas que estejam comprometidas com a região. Mas, por inércia ou por interesses de grupos dominantes sempre há resistência a qualquer tentativa de mudança ou evolução em prol de um pensar regional coletivo.

Somando-se o crescente descrédito nas instituições à resistência institucional para se abandonar a zona de conforto do poder, partindo principalmente daqueles que detêm cargos-chave eletivos ou não, é possível compreender as razões do ceticismo quase generalizado disseminado em meio à população. Nossos entrevistados têm quase que certeza de que os representantes eleitos na região não vão conseguir promover a justiça social nem muito menos encaminhar e manter programas sérios, eficientes e duráveis para resolver as grandes questões regionais que impedem obter resultados realmente palpáveis e sustentáveis na direção de uma melhoria contínua da qualidade de vida do cidadão residente no Grande ABC – meta que deve nortear toda e qualquer política pública regional.

Surge, portanto, a necessidade de se avaliarem alternativas viáveis para superação das crises de credibilidade institucional e de ceticismo generalizado, como forma de viabilizar a constituição de um respaldo popular a projetos regionais integrados e sustentados, inclusive socialmente, para o Grande ABC.

Podemos inferir então, que para estimular a participação cidadã no processo político visando resgatar a credibilidade nas instituições e promover a sustentabilidade social, também são necessários e urgentes o surgimento de lideranças civis e o estabelecimento de novas formas de interação da sociedade civil com os poderes constituídos. Assim, com esse propósito, o entrevistado da Secretaria Executiva do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC acredita que a criação de conselhos populares e outras organizações da comunidade *“será importante para obter o necessário respaldo popular e que se legitimem como veículo de comunicação nos dois sentidos, entre a sociedade civil e as autoridades constituídas”*.

Contudo, um caminho seguro para a melhoria contínua da qualidade de vida – que deveria orientar qualquer política de desenvolvimento articulado e sustentável que se idealize para o Grande ABC – passa obrigatoriamente pela criação e aperfeiçoamento de mecanismos que permitam captar e transmitir com fidelidade a expressão da opinião pública, que possibilitem à população organizada participar efetivamente das decisões de governo, ao menos nos assuntos mais relevantes para a região.

Não há dúvida, portanto, de que sentimentos bairristas, xenofóbicos e preconceituosos entre vizinhanças precisariam ser gradativamente substituídos por um pensar regional. É certo que essa mudança de comportamento produz excelentes resultados para as comunidades que conseguem uma fórmula inteligente de se articular. No entanto, nossos entrevistados fizeram as seguintes observações:

- O respaldo popular é necessário para se promover a sustentabilidade dos projetos regionais;
- A sustentabilidade social de uma política depende de comprometimento efetivo da população;
- O envolvimento e o comprometimento do morador do Grande ABC com uma política regional articulada devem ser antecedidos de ampla e aprofundada discussão sobre

as vantagens e desvantagens de um eventual empenho coletivo de forças entre as sete cidades;

- Ao final dessa discussão, a própria sociedade local deve decidir qual caminho seguir para se promover o desejável crescimento acelerado e sustentável da qualidade de vida na região;
- O exercício da soberania popular para imposição da vontade coletiva só é possível através de um dos dois mecanismos republicanos, democráticos e legais destinados a este fim, que são o plebiscito e o referendo.

Como a fusão entre os municípios é um dos únicos casos constitucionais em que se impõe a obrigatoriedade de consulta à população regional por meio de plebiscito, a entrevistada da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema observa que talvez a discussão sobre a fusão das sete cidades do Grande ABC seja *“um caminho para se conseguir estabelecer um senso comum e compromisso da população em torno de projetos de médio e longo prazos voltados a promover um desenvolvimento articulado e sustentável”*.

#### **4.3 Soluções regionais: requerem vontade política dos atores regionais.**

Reconhecemos que o protagonismo da metrópole a partir da década de 1990 está revestido de notória complexidade, como resultado do papel que desempenham em uma economia globalizada, diferentemente de sua discussão como centro da industrialização do século XX. O novo regionalismo que vem discutindo o papel das regiões diante da globalização e da sociedade pós-industrial adotou a abordagem de ações para a competitividade regional em detrimento de uma visão de governança metropolitana e regional para a eficiência dos serviços e à equidade de atendimento. Assim, a reforma metropolitana reconhece a importância histórica da ação regional para o controle das externalidades negativas causadas pela complexidade das cidades, e defende que as soluções integradas podem beneficiar o conjunto da metrópole.

Em Borja (1997) nós pudemos verificar que mais do que uma competição entre cidades, no ambiente globalizado, existe, francamente, uma competição entre as cidades do Grande ABC em torno das questões econômicas e sociais. Neste caso, as cidades exercem um novo protagonismo na questão do desenvolvimento local em relação aos papéis tradicionalmente representados pelos estados nacionais. As cidades, imbuídas da missão de promover competitividade a seus territórios para além de simplesmente gerirlos, têm contribuído para a preponderância das discussões afeta à escala local, mesmo quando se tratam de planos de projetos de infraestruturas regionais, tradicionalmente conferidas às esferas nacional e estadual de governo como promotoras de políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, a questão da estratégia é incorporada pelo poder local é insuficiente para dar conta do fato de a competitividade no contexto internacional da globalização econômica dizer respeito, essencialmente, às cidades e suas regiões econômicas, delineadas por seus territórios expandidos.

No Estado de São Paulo, com o esvaziamento da discussão metropolitana, foram necessárias novas abordagens, uma vez que a compreensão das diversas escalas regionais envolvidas e seus rumos de desenvolvimento permanecem desatualizadas. O entrevistado da Secretaria Executiva do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC acentua dizendo que *“a concepção de um plano de ações estratégicas deixou de seu proposto na escala regional de forma compreensiva, mesmo quando algumas iniciativas setoriais buscavam fazê-lo, com muita competência técnica”*. No entanto, há limitação de efetividade perante diversas realidades e intenções dos municípios vizinhos ou das entidades setoriais com grandes projetos na metrópole.

Da mesma forma, a crise no planejamento metropolitano como instrumento de promoção do desenvolvimento levou o planejamento estratégico local ou municipal a ganhar relevo em relação às propostas regionalizadas no Grande ABC, ao mesmo tempo em que os planos e projetos de infraestrutura regional se mantiveram em uma abordagem isolada, em seus sistemas de planejamento setorial. Nos municípios do Grande ABC, a realidade

permanece desafiadora e convida atores regionais a superar o histórico de fragmentação existente. A entrevistada da Secretaria de Assistência Social de Diadema salienta que tal situação *“requer agilidade, bom senso e, sobretudo, convicção”*. Na região do Grande ABC, para a mesma entrevistada, *“precisaria resgatar a efetiva regionalidade para se construir um modelo sólido de governança metropolitana”*.

Mas, a questão é saber se o consenso público e privado preconizado pelo planejamento estratégico não viria exatamente legitimar uma prática que tem se revelado a maior responsável pelas desigualdades sociais na metrópole de São Paulo ou se, de fato, haveria condições de superá-las em favor de um convívio social mais democrático. No caso do planejamento estratégico, a assimilação da cidade como mercadoria não é uma revelação que possa denunciar seu caráter ideológico, mas é, para seus idealizadores, a condição mesma de superação da crise das metrópoles (CARVALHO, 2000).

Este modelo de planejamento estratégico foi implementado em diversas cidades pelo mundo, com resultados distintos. Nas cidades americanas, onde foi pioneiro, as reformas empreendidas, por exemplo, em Baltimore, na década de 1970, resultaram num impacto nulo sobre a pobreza e demais déficits sociais. O mesmo processo ocorreu em Nova York, no bairro SoHo, hoje mundialmente conhecido por ser reduto de artistas, arquitetos, cineastas famosos, e que terminou na migração forçada de seus antigos moradores. Em Londres, a ação se deu sobretudo na sua porção leste, mas isso não significou melhor condição de vida para a população mais pobre que historicamente habita a região. Ao contrário, a partir da década de 1980, a região passou a ser conhecida como reduto dos *yuppies*, com os preços dos terrenos valorizados em até 2.000%, preço que, obviamente, a população mais pobre não pôde pagar. Em Barcelona, a cidade paradigma do planejamento estratégico, houve o início de um processo de periferização até então desconhecido pela cidade. Estes, entre outros, são exemplos que permitem concluir pela gentrificação, dos espaços sobre os quais atua o planejamento estratégico. Daí a má consciência que costuma acompanhar o emprego envergonhado da palavra, por isso

mesmo, escamoteada pelo recurso constante ao eufemismo: revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, requalificação, etc. No caso de São Paulo, o que há de novo no planejamento estratégico não é, portanto, a parceria consensual entre setor público e privado, mas é a capacidade de revelar como consenso aquilo que, de fato, é a apropriação privada do espaço público para interesses exclusivos da reprodução e ampliação do capital. Assim sendo, o planejamento estratégico tem um papel ideológico (CARVALHO, 2000).

Contudo, as experiências de projetos metropolitanos no Estado de São Paulo revelaram dificuldades de articular a política urbana local com a ação dos órgãos e entidades setoriais na metrópole. Ao mesmo tempo, o desequilíbrio de representatividade institucional e a ausência de participação social ampla têm contribuído para a dificuldade de obter-se legitimidade e reconhecimento social. Cabe destacar que nas estruturas metropolitanas a representação não é direta e correspondente, nas quais um cidadão é igual a um voto. Prevalece a representação indireta, em que uma municipalidade é igual a um voto. Nesse sistema, grandes contingentes populacionais passam a ter o mesmo peso de decisão de pequenas aglomerações urbanas.

Os conflitos decorrentes de um sistema de gestão fragmentada do Grande ABC são recorrentes, pois não há coesão de propósitos e reunião de esforços de governança para definir e cobrar parâmetros mínimos de atendimento social dos agentes públicos de construção do território, papéis coerentes de agências reguladoras. Nesse sentido, parece que os arranjos regionais deveriam, na percepção do entrevistado da Secretaria de Trabalho e Renda de São Bernardo do Campo *“se moldar ao planejamento e à gestão de políticas públicas setoriais, organizadas e conduzidas segundo as atuais esferas constituídas de poder”* – União, estados e municípios – com suas responsabilidades e recursos definidos, com ambientes colegiados de articulação.

Observamos que a política metropolitana pode ser definida como um curso de atividades desempenhadas por autoridade pública, dirigidas à provisão de serviços e bens públicos,

ou a regulação das atividades privadas, visando o interesse comum metropolitano. Mas, como política territorial, sua implementação depende da existência de autoridade pública competente sobre a mesma base territorial, ou seja: políticas de base territorial estadual devem ser executadas pela autoridade estadual, as de base municipal, pela autoridade municipal e, conseqüentemente, as de base metropolitana, devem ser executadas por uma autoridade metropolitana. Sem autoridade metropolitana competente política, administrativa e financeira, não há gestão e governança metropolitana.

Pudemos averiguar que na ordem constitucional brasileira, as funções e serviços públicos de interesse metropolitano são, ordinariamente, atribuições ou do governo estadual ou das administrações municipais. A atribuição de funções de controle, planejamento e gestão de serviços ou políticas públicas a órgãos metropolitanos devem resultar de atos discricionários por parte dos poderes estadual e municipais, notadamente estes últimos que, após a Constituição de 1988, ganharam autonomia política e administrativa, num processo de descentralização que vem transferindo para a esfera municipal a maior parte das políticas públicas, principalmente aqueles de caráter metropolitano.

De fato o sistema federativo brasileiro prevê apenas três níveis de autoridade territorial, correspondente aos três níveis autônomos de governo: federal, estadual e municipal, cada qual com competências específicas. Diante disso surge a questão: a região, então, é competência de qual esfera? De certo modo, não está prevista no direito brasileiro a existência de nenhuma autoridade política intermediária entre o Estado e o Município.

No discurso da entrevistada da Secretaria de Pessoa com Deficiência de Ribeirão Pires, a implantação de uma região metropolitana, com poderes efetivos de implementação e gestão de políticas públicas, *“poderia implicar praticamente na criação de uma esfera intermediária de poder entre estadual e o municipal, com a transferência de atribuições de ambos os níveis de governo para a alçada metropolitana”*. Tal possibilidade, no entanto, é extremamente remota, na medida em que acarretaria mudanças constitucionais politicamente irrealistas, visto que iria de encontro a toda tradição da formação territorial

do Estado Brasileiro. Em termos concretos, como destaca o entrevistado da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema, *“um município metropolitano só adotaria as diretrizes propostas pelo órgão metropolitano se quisesse, e o governo estadual só descentralizaria suas funções em benefício do órgão metropolitano, também se quisesse”*.

Tal situação implicaria a necessidade de uma mudança no enfoque no planejamento regional metropolitano brasileiro. Nesse caso, as questões da autonomia municipal e da descentralização administrativa – municipalização – devem ser incorporadas à discussão numa inversão da perspectiva, de modo que a autonomia municipal, antes de ser um entrave ao planejamento metropolitano, deveria ser transformada em seu fator de viabilidade.

Por outro lado, o processo de municipalização dos serviços e políticas públicas, longe de aumentar o individualismo das municipalidades, vem despertando cada vez mais o espírito cooperativo de seus administradores. A entrevistada da Secretaria de Pessoa com Deficiência de Santo André ressalta que *“os municípios do Grande ABC vêm se dando conta de que os problemas urbanos e sociais não podem ser resolvidos no âmbito meramente local, mas regional”*. Cria-se um espaço para o debate e a discussão para a gestão intermunicipal. Nesse caso, a entrevistada da Fundação do ABC coloca que *“a autoridade metropolitana deveria desviar muito mais da autoridade municipal do que da estadual”*. A julgar pelos entrevistados, o Grande ABC deveria ser encarado muito menos como uma repartição do território estadual, como ocorre de normalmente, do que como uma integração de territórios municipais. Caberia ao planejamento regional metropolitano assumir o caráter de um planejamento intermunicipal metropolitano. No caso da região do Grande ABC, a figura do Consórcio Intermunicipal foi criada para o atendimento de demandas comuns aos sete municípios, assumindo um papel fundamental no processo da gestão metropolitana na região.

Contudo, temos que admitir que este tipo de estratégia, embora eficaz, tem seu alcance restrito às questões setoriais e mesmo que possa haver um consórcio intermunicipal para

cada questão metropolitana, é preciso admitir que o todo é muito mais do que a simples soma das partes. Em outras palavras, a metrópole deveria ser pensada e gerida como uma totalidade. É fato que a metrópole é uma realidade geográfica, econômica e social concreta que gera demandas que não podem ser satisfeitas apenas setorialmente ou localmente. Por essas razões, a existência de um órgão metropolitano central, articulador das políticas setoriais se faz imprescindível, devendo, entretanto, estar perfeitamente integrado às municipalidades.

Inicialmente, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC foi criado com o objetivo de planejar e executar, em cooperação com os governos federal e estadual, as políticas públicas de interesse regional. Posteriormente, com o agravamento da crise econômica motivada pelo processo de desindustrialização pelo qual passou a região na década de 1990, o Consórcio Intermunicipal passou a priorizar as questões de desenvolvimento econômico regional. Nossos entrevistados acreditam que o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC repercutiu positivamente no setor empresarial e nos setores organizados da sociedade e fez gerar boas expectativas quanto à solução conjunta dos problemas municipais ao final desta década, porém, não teve continuidade na última década.

Convém registrar que iniciativas como a da região do Grande ABC e as dificuldades na implementação do novo modelo de gestão metropolitana na Grande São Paulo, indicam a inadequação dos modelos tradicionais de planejamento centralizado. Os instrumentos e as estratégias de gestão territorial direcionam para o modelo da descentralização, ou seja, da organização territorial partindo da base, dos municípios, na qual a região passa a ser pensada não somente como a parte de um todo, mas como uma soma de partes.

Assim sendo, ao pensar a região metropolitana temos que pensar em mecanismos de coordenação intergovernamental, algo que ainda não foi resolvido no pacto federativo brasileiro e que está relegado ao segundo plano dos interesses dos governos e da sociedade. Refletir sobre a questão metropolitana significa compreender o conjunto de problemas tipicamente urbanos e as dinâmicas possíveis entre as cidades que envolvem,

entre outras, políticas de caráter econômico e social. Também significa definir novas e necessárias relações de coordenação entre os vários entes federativos para garantir fontes estáveis de financiamento e formas eficazes de cooperação entre os governos, além de estruturar e estabelecer boas condições para a inserção da região na economia mundializada.

Atualmente, no Brasil há 26 regiões metropolitanas instituídas. Ainda que, nos últimos anos, o crescimento quantitativo do processo de urbanização tenha sido atenuado, é possível observar o incontrolável crescimento dos problemas urbanos nessas regiões, que conduz a um acelerado quadro de fragmentação social e de segregação na estrutura do espaço urbano nessas regiões. Podemos dividir a trajetória institucional das regiões metropolitanas em três períodos: o primeiro da institucionalização, que surgiu das discussões sobre o tema, na década de 1960, passa pela instituição compulsória de nove regiões durante a ditadura militar e vá até a democratização do país com a Constituição de 1988; a segunda, da desestruturação do modelo de região metropolitana do regime militar e início de novas experiências, no período que vai de 1989 até o ano 2000; e por último, o período de busca de novas adequações institucionais, que estende até hoje (MARTINS, 2006).

Verificamos que a característica central do modelo de região metropolitana do período militar foi a centralização das decisões e dos recursos na esfera federal e a transferência aos Estados integrantes do poder de controle político e de gestão das regiões metropolitanas. Depois da Constituição de 1988, muitas regiões metropolitanas que foram criadas pelos militares passaram por inúmeras reformulações institucionais devido às incompatibilidades entre o modelo centralizado e os novos tempos de democracia. Entre essas experiências, o modelo do Grande ABC, baseado na combinação de Consórcio Intermunicipal, Câmara Regional e Agência de Desenvolvimento, teve grande destaque.

Neste terceiro período, a partir da instituição do Estatuto das Cidades, da criação do Ministério das Cidades e da instituição da Lei Federal nº 11.107/2005, foram garantidas

as bases jurídicas para a formação de consórcios públicos no país e a realização compartilhada de ações de interesses comuns que, de certo modo, as possibilidades e os desafios são imensos. O consórcio público é um ente da administração indireta de cada um dos entes consorciados e pode realizar a gestão associada de serviços públicos.

Aa RMSP está atrasada do ponto de vista institucional. Integrada por 39 municípios, a região concentra quase 50% da população residente no estado, a maior parte da arrecadação tributária e a maior parte dos postos no mercado de trabalho do Estado de São Paulo. Configura-se como uma fonte de poder e de concentração de dramas urbanos. Mesmo com a possibilidade outorgada pela constituição de 1988, de democratizar sua gestão, e, recentemente com os “novos” instrumentos jurídicos – Estatuto da Cidade e Lei dos Consórcios Públicos – para favorecer a implantação de políticas urbanas mais eficazes e regionalizadas, o Estado de São Paulo reproduz o modelo centralizador e obtuso dos tempos da ditadura militar (CARVALHO, 2011).

O governador Geraldo Alckmin, ainda em seu primeiro mandato, enviou o projeto de lei complementar nº 6/2005, que trata da reorganização da região metropolitana. Na época, o projeto foi debatido, tendo recebido 59 emendas e dois substitutivos, mas não chegou a ser votado. Por ser uma região que é a quarta mancha urbana do planeta, praticamente um país em população e geração de riquezas, onde nela vivem mais de 20 milhões de pessoas (IBGE, 2010) que convivem com fluxos, como de pessoas, mercadorias, água e poluição, entre outros. O projeto do governador destinava enfrentar estes problemas. Por não respeitarem fronteiras, esses problemas exigiriam soluções compartilhadas entre os agentes públicos e privados dos municípios da região.

Em 2010, o governador Alckmin determinou a retomada do projeto. O projeto traz em seu bojo a criação de um Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, com a participação paritária dos municípios e do Estado, que terá o apoio das câmaras temáticas, integradas por entidades representativas da sociedade, e o suporte de uma agência metropolitana, entidade que deverá operacionalizar as decisões do Conselho. Esse arranjo possibilitará

maior racionalidade na definição e na aplicação das políticas públicas. O projeto prevê ainda a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, de gestão compartilhada entre Estado e municípios. Seu objetivo principal será financiar e investir em planos, programas e projetos de interesse da região.

Este projeto poderá contar não só com fontes de recursos das três esferas de governo como também de organismos multilaterais e provenientes de ajuda e cooperação internacional ou acordos intergovernamentais. A sociedade terá seu espaço por meio de um conselho de orientação, que opinará sobre as questões de interesse metropolitano, podendo propor a constituição de câmaras temáticas e elaborar propostas para serem debatidas e deliberadas pelo Conselho de Desenvolvimento. Efetivamente, almeja-se integrar as políticas e agentes públicos e privados em torno de uma agenda para a sustentabilidade, a competitividade e a melhoria da qualidade de vida do cidadão metropolitano. Em síntese, o que se busca é uma política de Estado que ultrapasse o mandato dos governantes, se afaste das vaidades partidárias e se perenize.

No entanto, para se alcançar resultados práticos, a iniciativa do governador Geraldo Alckmin deve fundamentalmente considerar o protagonismo das cidades e uma pauta que vise à construção de agendas pactuadas com municípios e com a União. Emerge também dessa compreensão uma avaliação transparente da situação concreta das regiões metropolitanas.

Outra condição diferenciada reside na construção de políticas públicas, a partir de conselhos das cinco sub-regiões metropolitanas definidas pela lei complementar nº 1.139/2011. Ao mesmo tempo, caberá aos governos municipais um esforço significativo para defender os interesses das cidades no conselho de desenvolvimento, que terá nada menos que 50% de seus assentos ocupados pelo governo estadual (CARVALHO, 2011).

Nesse sentido, a criação e o fortalecimento dos consórcios intermunicipais, a exemplo do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, poderão ser fundamentais para o exercício de

um papel protagonista no processo de construção institucional que ora se inicia. Tal papel tem como um de seus pilares a clara definição de prioridades feitas pelos municípios integrantes, bem como a mobilização da sociedade civil, por conta da necessidade de resolução dos problemas comuns nas regiões. Esse modelo de articulação poderá ser utilizado para agregar ações efetivamente integradas dos sete municípios do Grande ABC, como um plano de políticas públicas direcionado à inclusão social.

Fica assim demarcada a perspectiva de fortalecimento dos consórcios intermunicipais, cuja capacidade de articulação poderá resultar em maior integração de interesses e menor assimetria de poder entre o governo estadual, os sete municípios do Grande ABC e a União. O entrevistado da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema coloca que *“uma ação fundamental para a renovação das políticas públicas e dos modelos de governança devem sustentar as regiões metropolitanas como territórios essenciais para o desenvolvimento nacional”*.

Este “novo” conceito de soluções compartilhadas não pode enfrentar problemas em função de diferentes partidos políticos que ocupam as prefeituras do Grande ABC. Os governantes precisam descobrir que não conseguem solucionar seus problemas sozinhos, mesmo porque, os problemas podem ser oriundos da cidade vizinha. Assim, objetivo do governo paulista é criar um marco legal para planejar e financiar políticas públicas compartilhadas com os municípios, numa ação que imprime um novo modelo de gestão política compartilhada no Brasil. Nota-se que se almeja criar um mecanismo de interlocução dentro de um espírito de governança que não havia antes.

Discutimos os benefícios das ações integradas, e sabemos que muito do que as cidades brasileiras se transformarão em tempos vindouros está diretamente relacionado à disseminação da cultura de integração, das ações de cooperação que os gestores serão capazes de imprimir atualmente. O Grande ABC é uma região repleta de diagnósticos. Para os nossos entrevistados, o fato é que a região avançou bastante nesse quesito. Entretanto, a Docente da UPM destacou que *“os governantes sabem os pontos fracos e*

*fortes, mas falta encontrar a linha de convergência entre a tênue fronteira que separa o micro do macro, ou seja, o local do regional, para estabelecer prioridades*". Uma missão bastante complexa, muito em virtude da ausência de diálogo e até mesmo por falta de conhecimento da região.

O divisionismo está muito presente no cotidiano do Grande ABC. De acordo com o entrevistado da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema, *"há muitos miseráveis para incluir, milhares de jovens para empregar, mão de obra para qualificar e outro tanto incontável de vagas de trabalho bem remuneradas para conquistar"*. Caso contrário, como afirma a entrevistada dessa mesma Secretaria, *"esta região que tem mais de 2,6 milhões de habitantes continuará a nos comprimir diante da teimosia em não estender o olhar para além das fronteiras, que são quase que imperceptíveis"*, para problemas que *"pareciam ser de exclusividade e competência única de uma cidade e que desembarcam em outra cidade"*.

Na visão de nossos entrevistados, é na cidade que tudo acontece; que a vida pulsa com seus reflexos positivos e negativos – com o desemprego, com a insegurança, com o caos urbano e o trânsito, com a empresa que chega com novas vagas, com as escolas inauguradas e com os parques recuperados. Com todas as ações que melhoram, pioram ou simplesmente fazem parte do cotidiano do cidadão do município. De certa maneira, a contribuição das cidades é fundamental para a construção da cultura da regionalidade e do fortalecimento do território regional.

O administrador público, pela inerência das responsabilidades que lhe cabe, é o artífice principal dessa construção. Entendemos que a solidificação da regionalidade depende sobremaneira da conexão do governante com o mundo e das possibilidades que tem de agregar valor às políticas públicas locais. Depende também da habilidade do gestor de estabelecer prioridades, de planejar e de fazer com que cada plano de ação estabeleça a interface com a região, com a melhoria contínua do Grande ABC. É fato que os prefeitos não podem descuidar da educação; da assistência social àqueles que necessitam; das

oportunidades de trabalho aos cidadãos, principalmente àqueles que são portadores de alguma deficiência física; do amparo aos jovens vítimas da violência doméstica, entre outras. São alguns dos inúmeros problemas que afetam a vida cotidiana dos moradores e consomem fatias consideráveis de recursos públicos.

De acordo com a entrevistada da Secretaria de Educação de São Bernardo do Campo, *“a melhoria da educação pública é emblemática para explicar a importância da cidadania para a regionalidade”*. Segundo a mesma entrevistada, se uma escola pública se destaca em qualquer sistema de avaliação nacional, *“logo se torna uma referência, ganhando as manchetes do jornal Diário do Grande ABC e o desejo dos pais em matricular seus filhos nesta escola, mesmo que esta escola se localize em um município vizinho”*. De certo modo, os administradores públicos não podem fugir a essa realidade. São Caetano do Sul, por possuir escolas municipais com padrões elevados de qualidade de ensino, atraem à atenção dos pais que desejam matricular seus filhos, como argumenta a entrevistada da Secretaria de Educação de São Bernardo do Campo. Estes gestores não podem se acomodar em apenas executar os percentuais de investimentos exigidos por lei, sob pena de estarem condenando o crescimento de suas cidades. Se esta é uma questão crítica no Grande ABC, por que não pensar em uma solução em conjunto?

Nossos entrevistados de certa maneira acreditam que as soluções para os problemas plurimunicipais precisam ser antes de tudo, desejadas pelos políticos e pelos atores sociais que atuam no espaço metropolitano, os quais devem estar dispostos a participar, de alguma maneira, do processo de construção da instituição metropolitana, que, por sua vez, deverá operar, seja qual for o formato que venha a apresentar, segundo regras bem definidas e estáveis. É inegável, na visão da entrevistada da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema, que *“enquanto não for equacionada a questão metropolitana, continuará ocorrendo, no âmbito do governo da União, dos Estados, dos Municípios e das regiões metropolitanas”*, um “jogo” de indefinições e incongruências no processo

decisório, com consequências negativas em diversas áreas como educação, assistência social, criança prioridade, pessoa com deficiência e trabalho e renda.

No Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, os acordos assinados desde 1997 até hoje correspondem a uma coalizão do poder público, empresários, sindicatos e demais organizações da sociedade civil articuladas pelo Fórum da Cidadania que, sem negar conflitos existentes, encontraram denominadores comuns, agregando forças usualmente antagônicas que produziu até 2002, um processo regional de cooperação, dentro do que teoricamente é apontado como exemplo de governança metropolitana.

Baseada na análise da funcionalidade dos processos políticos contemporâneos nas áreas metropolitanas, nossos entrevistados consideram a governança metropolitana como um dos principais alicerces em redes orientadas com propósitos específicos associados a políticas coordenadas. Vemos que a governança metropolitana efetiva não está ligada a estruturas institucionais consolidadas e nem tampouco emerge da competitividade entre localidades autônomas. Assim, esta abordagem defende que a governança metropolitana é construída através da relação entre os agentes políticos relevantes consubstanciando arranjos de cooperação em torno de temas metropolitanos. A agregação heterogênea de agentes de diferentes competências e *backgrounds* planejam e ofertam serviços urbanos de uma maneira que é independente dos limites territoriais das tradicionais estruturas de governos locais.

Em Kübler e Heinelt (2002) pudemos observar que a governança metropolitana não é focada essencialmente em estruturas institucionais e no comportamento das localidades autônomas, mas, de fato, em “jogos” entre várias agências públicas e agentes privados em diferentes níveis territoriais. De certa maneira, esta abordagem não somente enfatiza que existe algo híbrido, como redes políticas, entre mercado e hierarquia. Entretanto, também sublinham que a fraqueza do Estado, por um lado, e a crescente importância de redes políticas e agentes sociais fortes, por outro, é uma expressão da modernização da

sociedade, em que os agentes locais são orientados por meio de consensos e da resolução de problemas.

Enfim, a construção de capacidade de governança para a oferta de serviços públicos é provável que difira consideravelmente de um contexto empírico para outro. Mediante trocas e interações, novos atores e sistemas surgem, por meio dos quais as instituições e as relações são rearranjadas. Trajetórias de governança metropolitana dificilmente podem ser universais, pelo contrário, são fortemente delimitadas pelas especificidades locais e dinâmicas de interação de onde emergem os sistemas de decisão conjunta. O Grande ABC foi um caso singular, mas sua trajetória frustrou muitos atores que vinham operando ações de integração regional desde a década de 1990. Este movimento passou por um processo de “hibernação” na última década, tendo como desdobramentos, prejuízos à região. Em 2009, após a criação dos Consórcios Públicos, a governança regional metropolitana voltou à pauta dos atores da região.

---

## **Capítulo 5**

---

**Consórcio Intermunicipal do Grande ABC**

## **5.1 Consórcio público do Grande ABC: novas aspirações da região.**

Além da necessidade de se valorizar a participação da sociedade civil e o envolvimento dos diversos atores sociais na discussão de políticas públicas, as novas formas de governança exigem: a busca de articulação intersetorial e a promoção interinstitucional.

De certo modo, a primeira relaciona-se com a necessidade premente de ruptura com o tradicional planejamento funcionalista e fragmentado, pautado pela somatória de políticas setoriais e por um diálogo insuficiente, ou mesmo inexistente, entre as diversas áreas. Já a segunda, diz respeito à busca de cooperação entre instituições públicas e privadas com vistas a se criar redes de relacionamentos e parcerias e a se estabelecer compromissos, dos vários atores envolvidos, com as propostas e ações a serem instituídas. O que se depreende é que o fomento à ação concertada, ocupa um papel considerado estratégico no processo de modernização do Estado no Brasil.

Não há dúvidas que tal estratégia liga-se à legitimação dos governos e das políticas públicas propostas. Porém, também é inegável que tal alternativa, se bem implementada, pode significar a possibilidade de construções coletivas que consigam traduzir, de forma mais efetiva, o interesse geral e democratizar o acesso aos benefícios urbanos.

Com essa perspectiva e do ponto de vista regional, bem como metropolitano, a busca de cooperação interinstitucional pode ser uma forma de superar limites territoriais, por meio do compartilhamento de experiências entre municípios, da percepção de fenômenos urbanos multidimensionais e transescalares e da busca de propostas e ações conjuntas.

De certo modo, o estabelecimento de uma governança metropolitana no Grande ABC foi um grande desafio para as autoridades locais em virtude dos impactos regionais de desindustrialização provocada por forças globais – que entendemos ser a globalização – como assegura a Docente da USCS. Celso Daniel, uma liderança política da região, segundo nossos entrevistados, idealizou uma contribuição regional para contornar os problemas locais. Outros fatores que corroboraram com esta colaboração foram a

afinidade política dos prefeitos municipais e as condições políticas, econômicas e sociais do país e da região. Como resultado, no dia 19 de dezembro de 1990, os sete municípios do Grande ABC criaram o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

Constatamos a partir de Consórcio (2009), que a estrutura do Consórcio é constituída por um Conselho de Municípios – como a entidade de maior autoridade –, um Conselho Fiscal, um Conselho Consultivo e uma Secretaria Executiva. O presidente, vinculado a um dos municípios associados, é eleito para mandato de um ano. A Secretaria Executiva é coordenada pelo diretor executivo e é composta de um Departamento de Coordenação-Geral. Por sua vez, os recursos financeiros provêm de contribuições anuais dos municípios participantes, numa porcentagem proporcional à sua receita. E, acompanhando o Grupo Regional de Planejamento Estratégico do Consórcio, existem Eixos e Grupos Temáticos (ET e GTs) para cada área de atuação, incluindo especialistas representantes de cada um dos sete municípios. Os grupos temáticos são responsáveis pela identificação das necessidades e pela elaboração de projetos e propostas referentes à política pública regional.

Convém, então, traçarmos uma breve trajetória do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC nas duas décadas de sua existência. Para melhor compreensão deste período, estruturamos a história do Consórcio em cinco fases (CONSÓRCIO, 1992, 2009, 2010).

Na primeira fase, entre 1989 e 1992, os primeiros projetos do Consórcio concentravam as discussões acerca da disposição de resíduos sólidos para os sete municípios e a aprovação da Lei de Incentivos. Em seguida, o Consórcio estabeleceu parceria com o Estado de São Paulo para realizar projetos como o Plano de Macrodrenagem, a construção do Hospital Regional Mário Covas em Santo André e do Hospital Serraria em Diadema, a criação das Faculdades de Tecnologias (FATECs) em Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Mauá, a Campanha de Alfabetização de Jovens e Adultos, o Movimento Criança Prioridade 1 e o Projeto Alquimia e Formação Profissional para a Indústria de Plástico.

Na segunda fase, entre 1993 e 1996, os prefeitos recém-eleitos em 1992 e 1993 não estavam comprometidos com o projeto de integração regional. Os prefeitos concentraram seus interesses nas políticas locais. Para tanto, até 1994, foram realizadas apenas duas reuniões com a presença de pelo menos três dos sete municípios.

Na terceira fase, entre 1997 e 2002, o Consórcio experimentou uma revitalização com a eleição de novos prefeitos, do qual a maioria pertencia ao PT. O alinhamento político-partidário entre os municípios possibilitou alguns avanços. Nesse período, houve uma “inserção estratégica do Estado”, por meio do apoio do Governador de São Paulo, Mário Covas, que, embora fosse do PSDB, era um defensor da articulação, cooperação e governança regional. Assim, deu-se a criação da Câmara do Grande ABC em março de 1997, cuja Coordenação Executiva incluía um representante do Consórcio, para integrar o poder público e a sociedade civil. A Câmara era composta de representantes do Estado de São Paulo, do Fórum da Cidadania, Deputados Estaduais e Federais da região, presidentes das Câmaras Municipais e representantes de empresas e sindicatos de trabalhadores. Seu objetivo era a busca de soluções para questões sociais, econômicas, ambientais, físico-territoriais, de circulação de transporte, o que contribuiria para o desenvolvimento regional. Em 1998, o Consórcio criou uma parceria com a Agência de Desenvolvimento Econômico, que havia sido formada pela Câmara do Grande ABC.

Na quarta fase, de 2003 ao período atual, percebemos que a colaboração intermunicipal se desintegrou. Nossos entrevistados são de opinião isso foi causado em grande parte como resultado das ausências de Celso Daniel e Mário Covas. Consequentemente, com a falta de lideranças políticas, o Consórcio ficou, de certo modo, inativo desde então.

Embora o Consórcio em 2003 tenha assinado um acordo com o governo federal a respeito de programas sociais para trabalhar em projetos como o Plano Territorial de Qualificação (PLANTEQ ABC), Brasil Alfabetizado, Construção Coletiva de Espaços e Tempos de Paz nas Escolas, Reforçando as Políticas de Gênero e Igualdade Racial, e criação de um Abrigo Regional do Grande ABC para mulheres vítimas de violência.

Para nossos entrevistados, nesse período, os agentes regionais estavam cientes de que o governo federal estava desenvolvendo uma nova lei para regular os consórcios públicos. A prefeita de Ribeirão Pires, Maria Inês Soares, trabalhou com o governo federal e, em um estudo, analisou a forma como o Consórcio poderia se adaptar à nova estrutura dos consórcios públicos. No dia 06 de abril de 2005, foi aprovada a Lei Federal nº 11.107, que permitia a criação de consórcios públicos. Embora o Consórcio do Grande ABC revesse periodicamente sua estrutura para adaptação à nova lei, não se mostrou interessado em trabalhar com o Projeto Novos Consórcios Públicos.

Por fim, a última fase, o apoio recente do governo federal permitiu ao Consórcio articular a necessidade de expandir a indústria petroquímica e a UFABC, criar o Posto Regional do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e receber resposta positiva ao pedido de adaptar a colaboração regional à nova lei de consórcios públicos. Um protocolo de intenções foi preparado para delinear as aspirações do consórcio e explicitar as razões pelas quais devia ocorrer essa adaptação.

No dia 14 de setembro de 2009, os prefeitos do Grande ABC discutiram a adaptação do Consórcio à nova lei e decidiram assinar o Protocolo de Intenções na reunião seguinte, dia 05 de outubro de 2009. No dia 26 de outubro, os presidentes das Câmaras Municipais dos sete municípios apresentaram o Protocolo de Intenções. O presidente do Consórcio e prefeito de São Caetano do Sul, José Auricchio Júnior, expressou o consenso dos prefeitos sobre a necessidade de fazer a adaptação. Os sete prefeitos assinaram o Protocolo de Intenções.

Assim, a decisão foi tomada na 183ª reunião do Conselho de Municípios, presidida por José Auricchio Júnior, após a apresentação do Protocolo de Intenções aos governantes da região. Durante essa reunião, realizada em 3 de novembro de 2009, Auricchio fez um apelo ao governador e aos presidentes dos Legislativos municipais para que essa lei fosse votada antes do recesso parlamentar. Os sete prefeitos do Grande ABC estão certos de que a aprovação do Consórcio Público traria benefícios para a região.

Buscando adaptar-se à Nova Lei de Consórcios Públicos, os seguintes pontos destacam algumas discussões levantadas pelo próprio Consórcio, por acadêmicos e outros atores com relação às deficiências da estrutura do Consórcio atual e às oportunidades e potenciais ameaças do ponto de vista, que surgem em função da adaptação à nova estrutura de consórcio público.

Do ponto de vista jurídico, nossos entrevistados relacionaram uma série de deficiências da estrutura do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que persistiu até 2010.

- Falta de autonomia para executar ações e assinar acordos de parceria com o governo federal; forte dependência de níveis estaduais e federais de governo;
- Ausência de representação e participação limitada da sociedade civil no Conselho de Municípios é o principal órgão para deliberação;
- Inexistência de benefício de imunidade fiscal;
- Não inclusão da administração direta dos municípios;
- Desvantagem da natureza jurídica do Consórcio, que limita o seu funcionamento como um fórum de discussão e negociação para os municípios, impedindo a promoção e a implementação de programas diretos e projetos de interesse comum;
- Falta de mecanismos, tais como instituições sólidas e confiáveis, que assegurem a continuidade das ações acordadas anteriormente;
- Obstáculo representado pela regra jurídica de autonomia municipal e pela assimetria de forças entre os municípios para o estabelecimento de normas financeiras comuns aos sete municípios, por exemplo: acordos assinados pelo Consórcio com relação ao ISS (Imposto Sobre Serviços) não foram honrados por alguns municípios;

- Práticas competitivas e não cooperativas por parte de alguns municípios, que podem resultar em dificuldades financeiras para os demais, ainda que recebam o apoio dos munícipes;
- Deficiência de boas relações pessoais entre os principais políticos para facilitar a cooperação.

Do ponto de vista político, nossos entrevistados destacaram algumas questões que deveriam ser “resolvidas” para a adaptação à nova estrutura de consórcios públicos:

- Maior agilidade nos processos de articulação e tomada de decisão;
- Maior transparência das informações aos gestores públicos e privados e sociedade;
- Novo caráter funcional, em termos operacionais e de autonomia judicial;
- Aumento do poder municipal de diálogo, de negociação, além da pressão com outras entidades da federação e outras organizações não governamentais;
- Aumento da distribuição direta para o desenvolvimento do Grande ABC como resultado do aumento da capacidade de realizar políticas públicas e da utilização mais eficiente dos recursos públicos;
- Um novo formato que pode ser autossustentável ao longo do tempo, o que diminui as contribuições dos municípios;
- Dispensa de licitação para contratos com as entidades da federação ou entidades da administração indireta, e aumento do percentual exigido para dispensa de licitação, que passou a ser de aproximadamente 20%;
- Capacidade de superar as limitações institucionais mediante aumento da capacidade de gestão administrativa como novo formato para racionalização do uso dos recursos públicos;

- Efetividade das políticas públicas para melhorar o serviço público e políticas sociais; e superação de inseguranças judiciais sobre o acordo de cooperação em curso;
- Benefícios de imunidade fiscal;
- Benefícios da realização de ações indisponíveis para um único município, como a compra conjunta; agências regionais reguladoras; partilha de equipamentos e pessoal técnico;
- Gestão financeira do Consórcio Público; e possibilidade de receber fundos dos membros do consórcio; por meio de receitas provenientes do Contrato de Avaliação; ou por meio de receitas advindas de acordos com entidades não membros e recursos da União.

Do ponto de vista dos processos sociais, os gestores que conduziram a transição para a nova estrutura de consórcios públicos deveriam compreender algumas questões: (DIAS, 2010): primeiro, a execução dos objetivos definidos pelo Consórcio seria obrigatória e os orçamentos municipais dos membros seriam vinculados aos objetivos; segundo, o consórcio público estaria sujeito a todas as regras a que está sujeita a administração pública, principalmente em matéria de contratos de licitação, concurso público para contratação de pessoal, e Lei de Responsabilidade Fiscal; terceiro, os maiores encargos para os municípios na medida em que as decisões não seriam simplesmente um acordo, mas obrigações contratuais da prefeitura; quarto, os requisitos técnicos dos projetos, o fluxo constante de recursos e as restrições sobre a desativação irresponsável da associação poderiam significar uma maior autonomia para o Consórcio e menor para os municípios; e por fim, os municípios enfrentam altos custos, incluindo multas, ao romper contrato.

Os debates mais recentes entre os formadores de opinião e gestores envolvidos na questão metropolitana tendem a apresentar certa dicotomia entre duas visões. Por um lado, uma vertente protagonizada principalmente pelos representantes dos órgãos de

planejamento na esfera estadual, que defende um modelo com um viés estadualizado, de acordo com a atribuição principal do planejamento, da gestão e da organização das regiões metropolitanas pertence à esfera estadual.

De acordo com essa visão, a lei dos consórcios públicos proporciona, inegavelmente, um fortalecimento regional, mas não pode ser considerado um instrumento que substitui a prerrogativa da esfera estadual na matéria das regiões metropolitanas. A lei também não permitiria a delegação de funções de planejamento para o consórcio limitando a aplicação desse instrumento ao domínio da execução de serviços de interesse comum. Por fim, os representantes dos órgãos de planejamento estadual receiam que a lei dos consórcios públicos também sirva para o governo federal intensificar cada vez mais o trânsito direto entre os ministérios e as cidades, esvaziando ainda mais as funções de planejamento da esfera estadual.

Por outro lado, há uma vertente, que poderíamos rotular de municipalismo regionalizado, de acordo com o qual o consórcio público representa um embrião de um novo modelo institucional para a governança metropolitana. Nessa perspectiva, a flexibilidade e o grau de abertura da nova lei proporcionariam um ambiente favorável à experimentação e à aprendizagem, com novos arranjos mais amplos de colaboração interfederativa, mas sempre impulsionada pela vontade autônoma dos municípios (DIAS, 2010).

O debate dicotômico mencionado ameaça produzir uma discussão, sem vencedores, sobre qual é o melhor arranjo institucional para a região. Ignora também a pluralidade de arranjos colaborativos existentes, que são moldados em função de um processo contínuo de negociação e de reestruturação entre escalas e atores. Cabe considerar ainda, o tamanho e a heterogeneidade do espaço do Grande ABC, o debate sobre os arranjos colaborativos para a governança metropolitana assume complexidade ainda maior. Constatamos a partir do discurso dos nossos entrevistados que a organização, bem como a gestão do processo de governança metropolitana na região do Grande ABC deve – ou deveria – ser conduzida pelo Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

## **5.2 Consórcio Intermunicipal do Grande ABC: as realizações.**

O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC foi criado com o objetivo de representar os sete municípios consorciados em matérias de interesse comum, além de defender políticas consensuais para o desenvolvimento da região, independentemente das possíveis diferenças político-partidárias.

Sua principal finalidade é criar propostas e projetos para melhoria da região, bem como planejar ações que possam colocar em prática tais propostas. Suas prioridades são serviços na área de infraestrutura, transportes e desenvolvimento urbano.

No início de suas atividades como órgão articulador de políticas públicas integradas e multisetoriais, através de grupos temáticos formados por técnicos das sete prefeituras, utilizando-se de recursos próprios das municipalidades como também de outras fontes de financiamento.

Conforme já salientamos neste estudo, a primeira década deste novo milênio foi uma década perdida em termos de articulação, cooperação e governança regional e isto, de certo modo, se reflete na escassez de políticas públicas sociais regionais. Faremos aqui um relato da composição, dos projetos e das realizações mencionadas pelos nossos entrevistados e pelos relatórios do Consórcio (2009; 2010), que foram estruturados a partir dos GTs que compõem o ETIS, e ainda, no ETE.

### **GT: Pessoa com Deficiência.**

Constituído por representantes de seis dos sete municípios da região (exceto Diadema), representantes da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, Consórcio, Fundação Anne Sullivan e Jeep Club de Ribeirão Pires. Esse grupo é um dos que tem um histórico de atuação mais antigo da região. Os principais temas tratados nas reuniões são inclusão, capacitação e proteção dos direitos das pessoas com deficiência.

Entre os assuntos prioritários do grupo está a criação de um mobiliário adaptado em material PVC para pessoas com deficiência. Elaborado pela Universidade de Don Bosco, em Mato Grosso, em 2007 o projeto teve sua tecnologia cedida para técnicos da região por meio de uma oficina para 40 pessoas realizada em Rio Grande da Serra. Além disso, foi firmado um convênio entre a Agência de desenvolvimento Econômico do Grande ABC e o Instituto PVC (*Polyvinyl Chloride*, conhecido em português como Policloreto de Vinil), que se comprometeu a apoiar essa ação.

Também foi considerado urgente fazer contatos e trabalhar na captação de recursos para realizar o 5º Passeio do Jeep Club para pessoas com deficiência. A primeira edição aconteceu em 2005, e desde então é realizada todos os anos. A proposta é incluir os deficientes em atividades comunitárias de lazer, educação, ecologia, cultura e arte.

No ano de 2008, o encontro, que é fruto de uma parceria entre o Consórcio e o Jeep Clube de Ribeirão Pires com patrocínio da Coop (Cooperativa de Consumo), reuniu cerca de mil pessoas, entre 200 com deficiência e 130 jipeiros. Dentro de cada carro foi um deficiente e seu acompanhante, e a trilha durou cerca de 40 minutos.

Outro projeto do grupo foi a realização do Bike Nic, passeio de bicicletas adaptadas para pessoas com deficiência no Parque Central de Santo André. Esse evento estava previsto para o ano de 2008, mas em virtude de questões operacionais foi transferido para o ano de 2009.

Em 2009 este grupo decidiu pela adesão dos municípios à Campanha de Acessibilidade do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CONADE. Na data de 21 de setembro de 2009, no Teatro Cacilda Becker, em São Bernardo do Campo, foi realizado evento de lançamento da Campanha “Acessibilidade Siga essa Idéia”, no Dia Nacional de Luta das Pessoas com Deficiência.

Foi realizado no dia de 18 de outubro de 2009 o 5º Passeio de Jeep Clube para pessoas com deficiência no município de Ribeirão Pires, com grande participação e envolvimento de familiares e sociedade civil.

Representantes deste grupo temático participaram do 3º Encontro de Capacitação sobre “Sustentabilidade”, promovido pelo Instituto HSBC e Brazil Foundation, realizado nos dias 17 e 18 de outubro de 2009 no Rio de Janeiro.

O 1º Bike – Nic Inclusivo do Grande ABC teve como objetivo favorecer a participação das pessoas com deficiência numa atividade de lazer e integração, foi realizado no dia 19 de dezembro de 2009, no Parque Central – Santo André.

#### **GT: Assistência Social**

Constituído por representantes dos sete municípios das secretarias de Inclusão Social de Santo André, de Desenvolvimento Social e Cidadania de São Bernardo do Campo, de Assistência e Inclusão Social de São Caetano do Sul, de Assistência Social e Cidadania de Diadema, Assistência Social de Mauá, de Promoção Social de Ribeirão Pires e de Cidadania e Ação Social de Rio Grande da Serra.

O principal objetivo deste GT é fortalecer a política de assistência social nos sete municípios do Grande ABC. Nossos entrevistados são de opinião que a avaliação é de que, apesar da importante participação na economia do Estado de São Paulo, a região vem enfrentando grandes problemas sociais, carecendo de maiores investimentos em políticas sociais, em especial de assistência social. Eles complementam apontando que este cenário se agrava considerando que a participação do governo estadual no custeio da Política de Assistência Social na região, permanece, há 12 anos, nos mesmos percentuais de cofinanciamento, perfazendo menos de 1% de investimento dos valores aplicados pelos municípios.

Segundo os entrevistados, em setembro de 2009, o Consórcio encaminhou à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo propostas da região

para cofinanciamento da política municipal de assistência social com propósito de serem analisadas e incorporadas à Lei Orçamentária Anual (LOA) da Política de Assistência Social do Governo do Estado de São Paulo para o exercício de 2010.

Há que se ressaltar que foram apresentadas as seguintes propostas: a primeira diz respeito aos Benefícios Eventuais, os valores de cofinanciamento devem ser definidos a partir da Comissão Temporária, instituída pela Deliberação nº 006, de 18 de março de 2009, para a proposição de critérios para regulação dos Benefícios Eventuais, conforme disposto no artigo 22 da Lei nº 8.742, de 1993, que foi apresentada à Plenária do Conselho Estadual de Assistência Social de São Paulo (CONSEAS – SP). A segunda é referente ao Apoio Técnico e Financeiro aos Serviços, aos Programas e aos Projetos de Enfrentamento da Pobreza em âmbito regional e local. E, por última, o co-financiamento para implementação da Rede de Proteção Social Especial Local e Regional, Serviços de Proteção Social Básica e Pisos de Proteção do Serviço Único de Assistência Social (SUAS).

Tendo em vista esta questão ainda não resolvida, em 15 de outubro de 2009, foi realizada a Oficina de Planejamento Estratégico da Assistência Social para os próximos dez anos, quando foram apontadas pelos representantes do GT, prioridades regionais visando o fortalecimento da política de assistência social.

A região apresentou ao governo estadual algumas propostas para a área social. O GT de assistência social elaborou um documento que foi entregue ao Secretário Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. Estas propostas estão o co-financiamento para o Serviço de Acolhimento Institucional, denominado Casa-Lar para crianças e adolescentes em situação de rua, o aumento dos repasses para os Centros Municipais de Referência Especializadas de Assistência Social e a implantação de um Centro Regional na abrangência de Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires, Santo André e São Bernardo do Campo.

Esse plano é de grande importância para a região, já que visa possibilitar o aumento nos recursos e o fortalecimento dos serviços prestados pelas secretarias da região. O plano visa dinamizar e estruturar ainda mais o atendimento social nas cidades do Grande ABC. São propostas sólidas, viáveis e necessárias.

### **GT: Movimento Criança Prioridade 1**

Composto por representantes da Fundação Criança, Associação Comercial e Santo André (ACISA), Casa da Amizade, Comunidade Inamar, Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, Consórcio, Cooperativa Mútua-Ação, Fundação Casa, Fundação da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos, (ABRINQ), Instituto Estrela Dalva, Instituto Vida, Lar Sol da Esperança, LCM Consultoria, Movimento Amor e Trabalho, Polícia Militar, as sete Prefeituras, Projeto Meninos de Rua, Universidade Metodista de São Paulo (UMESP) e a World Childhood Foundation (WCF) Brasil.

Este movimento surgiu há 15 anos. Em 1997 foi criado o Movimento Regional Criança Prioridade 1, projeto que reuniu as sete prefeituras do Grande ABC, o governo estadual, os setores privados e a sociedade civil organizada. Atuando no sentido de garantir os direitos das crianças e adolescentes, sua proteção, educação e integridade, o movimento foi exemplo de articulação regional para elaborar soluções para o tema.

Inúmeros acordos realizados nesses últimos 12 anos possibilitaram a realização de políticas públicas e programas que trabalham na erradicação do trabalho infantil, no repasse de renda familiar, contra abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, na criação de medidas socioeducativas para o jovem infrator, além de outras ações como a realização de seminários e conferências.

Vemos que a criação do GT Criança Prioridade 1 se deu na mesma época com o objetivo de promover ainda mais a união dos sete municípios no âmbito do Consórcio. Assim, com o apoio da entidade, foi realizado, em 2001, o Projeto Construção Coletiva de

Espaços e Tempos de Paz, o qual tinha como objetivo capacitar gestores de medidas socioeducativas. Durante um ano, foram realizadas 39 oficinas nos sete municípios e preparados agentes sociais.

Outra ação que contou com a parceria do Consórcio foi a realização, em 2005, da 1ª Conferência Regional do Grande ABC pelos Direitos das Crianças e Adolescentes, que contou com a participação dos delegados escolhidos nas pré-conferências municipais. O objetivo foi tornar legítimo o debate sobre a garantia dos direitos da criança e do adolescente.

No ano de 2009, o grupo discutiu diversas propostas. Entre elas estavam a possível implementação das Fundações Casa (antigas FEBEM) na região. Outra ação foi adesão do Consórcio ao Projeto Prefeito Amigo da Criança coordenado pela ABRINQ, para a gestão 2009 – 2012.

Durante a realização do Seminário Regional de Enfrentamento ao Abuso, violência e Exploração Sexual de crianças e Adolescentes, em maio de 2009, o Consórcio assinou um convênio com a WCF para o treinamento e sensibilização de 300 profissionais para atuar nos sete municípios para a elaboração de projetos sociais. De acordo com nossos entrevistados o programa vinha sendo desenvolvido pela Universidade do Grande ABC (UNIABC).

Na visão de nossos entrevistados, o grupo também tem se mobilizado para organizar mais uma Conferência Regional sobre os direitos das crianças e adolescentes e criar um Observatório Regional que funcione como um banco de dados e informações sobre a situação dos jovens no Grande ABC.

#### **GT: Trabalho e Renda**

Composto por representantes de seis das sete prefeituras (exceto São Bernardo do Campo), Agência e Consórcio; esse grupo, que teve grande movimentação de propostas

e projetos em 2008, voltou a se reunir em 2009. No primeiro encontro acontecido em maio de 2009, foi feito um resumo dessas ações pelo Consórcio.

Em seguida foi sugerido pelo grupo que seria pertinente enviar um ofício ao Ministério do Trabalho pedindo mais informações sobre o Plano Setorial de Qualificação (PLANSEQ) da construção civil, uma vez que o Consórcio não foi contemplado em 2008 e as outras instituições escolhidas ainda não começaram nenhum projeto.

Ainda na primeira reunião foi discutida a questão da organização de um observatório regional, nesse caso o do Emprego e Trabalho. Para tal, ficou claro para o grupo que é possível usar apenas os recursos do estado, precisando apenas de uma incorporação de informações específicas sobre a região.

Também foi colocada a necessidade de se dividir os participantes para direcionar melhor os esforços. Desta forma, foram constituídos os seguintes subgrupos: Observatório Regional, Qualificação Profissional com Elevação de Escolaridade e Integração Regional do Sistema Público Municipal de Emprego.

No segundo encontro, o grupo de Qualificação Profissional propôs uma reformulação no atual sistema de certificação. A proposta é envolver o ensino formal e o de qualificação profissional por meio da criação de um programa que englobe todo o ABC. Esse projeto ficou marcado para ser apresentado com a participação prioritária de representantes das escolas técnicas municipais de trabalho e renda.

Dentro das ações do GT, criou-se um subgrupo para coordenar a Agenda Regional do Trabalho Decente, quando foi assinado um termo de compromisso entre os municípios, governo federal e Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Nossos entrevistados destacaram quatro as áreas prioritárias de cooperação definidas pelo Memorando: geração de emprego, microfinanças e capacitação de recursos humanos, com ênfase na empregabilidade dos jovens; viabilização e ampliação do sistema de seguridade social; fortalecimento do tripartismo e do diálogo social; e o

combate ao trabalho infantil, à exploração sexual de crianças e adolescentes, ao trabalho forçado e à discriminação no emprego e na ocupação.

### **GT: Gênero e Raça**

Formado por representantes de seis das sete prefeituras (exceto Diadema), Casa Beth Lobo, Coletivo Feminista, Conselho Estadual da Condição Feminina, Consórcio, Cooperação Mútua-Ação, Defensorias Públicas, Delegacias Seccionais, fórum de Cidadania, Guardas Civis Municipais, Instituto Entre Nós e Instituto Fé-Mínima. Vemos que seus principais temas de discussão têm sido a questão da violência contra as mulheres, igualdade de direitos entre os sexos e o preconceito e intolerância para com os homossexuais, transexuais e outros grupos étnicos e raciais.

No ano de 2001 foi criada a Casa Abrigo Regional, um projeto de coordenação do Consórcio com o apoio de técnicos e logísticos das sete prefeituras, reunidas no âmbito do GT. Nesse espaço são realizados serviços de acolhimento, assistência social, atendimento médico, assistência jurídica e acompanhamento psicológico. As vítimas também são contempladas com programas de educação e qualificação profissional.

Buscando a promoção o segundo eixo de atuação, o da igualdade entre os sexos e o respeito entre os grupos raciais e étnicos, o Consórcio realizou, em 2005, o Programa de fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE), com parceria da Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial e da OIT.

Em 2008 foi elaborado o Projeto Tecendo Redes: Promoção da Cidadania das Mulheres da Região do Grande ABC, uma iniciativa que visou capacitar gestores das sete cidades para o atendimento às mulheres em situação de violência e em risco de morte, com perspectiva de resultados para cinco anos.

Em 2009, as últimas ações do GT foram importantes para a integração regional em torno dessas problemáticas. Em julho se reuniram no Consórcio autoridades de segurança,

defensorias públicas, sociedade civil e poder público para discussão da Lei Maria da Penha.

Depois, em outubro do mesmo ano, novamente se encontraram esses segmentos para estabelecer um pacto de fortalecimento da rede regional de atendimento às mulheres, melhorando a comunicação das polícias e das delegacias. Também foi proposta a criação de uma “casa transitória” para as vítimas de violência que operaria principalmente nos finais de semana, que é quando costuma ocorrer o maior número de casos de agressão.

O GT Gênero desenvolve ações em diferentes frentes para promover os direitos e a cidadania das mulheres. Entre as políticas prioritárias estão as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres na região. A ação mais importante, com maior visibilidade pelo pioneirismo, foi a construção do programa de Casa Abrigo Regional para Mulheres em Risco de Vida em decorrência da violência doméstica.

Este programa busca garantir atendimento às mulheres dos sete municípios e atua em articulação com os serviços municipais de atenção às mulheres em situação de violência. Conta com uma equipe interdisciplinar que visa não apenas proteger a vida da mulher, mas apoiá-la articulando diferentes atendimentos – psicológico, social e jurídico – e aos filhos menores, para que ela possa ter condições de constituir sua autonomia e refazer sua vida.

Atualmente, a região conta com duas Casas Abrigo Regionais que são administradas pelo Consórcio, com aporte proporcional de verbas dos municípios e coordenação de uma organização não governamental contratada para o gerenciamento das duas casas. Para a gestão das duas casas abrigo existe um Conselho Gestor com a representação dos sete municípios.

Existem dificuldades comuns aos sete municípios no encaminhamento das denúncias de violência, desde a elaboração do Boletim de Ocorrência, dificuldade de realização de

laudos periciais, a efetivação das medidas de proteção, o acompanhamento dos processos, entre outras dificuldades nos âmbitos policial e jurídico.

Em 2009, o GT realizou seminários para elucidar dúvidas e subsidiar gestores, setores envolvidos e sociedade civil, para pensar algumas alternativas. O objetivo foi ampliar e fortalecer os instrumentos de enfrentamento à violência doméstica na região, com a criação de uma rede regional e uma maior articulação com as instituições do campo jurídico.

O Relatório do Consórcio lista uma série de atividades realizadas neste ano de 2009:

1. Em 22 de julho foi realizada a Oficina de Planejamento Estratégico do GT, para o planejamento das ações de curto prazo;
2. No mês de maio foram enviados projetos para o Conselho Estadual da Condição Feminina e Secretaria de Políticas para as Mulheres, projetos regionais para integrarem o Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher;
3. Em 07 de julho, foi realizado um debate no Consórcio acerca do Cumprimento da Lei Maria da Penha, o encontro reuniu autoridades da segurança, defensorias públicas e sociedade civil para ampliar as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres na região do Grande ABC;
4. Em 07 de outubro foi realizado um encontro com a participação de autoridades da Segurança Pública e Defensoria Pública da região, com o objetivo de promover e fortalecer a articulação entre os diferentes setores envolvidos na tarefa de enfrentar a violência contra as mulheres. De acordo com os entrevistados, foi possível a reflexão coletiva sobre o trabalho existente e o levantamento das necessidades do exercício cotidiano que apontaram a criação de uma Casa Transitória para Mulheres, para abrigá-las, por curtos períodos e principalmente aos finais de semana, até que seja feito o encaminhamento adequado para o caso. Outra opção acordada foi a criação ou fortalecimento de redes municipais, iniciando com o estabelecimento de mecanismos

de comunicação entre todos os serviços e profissionais do município que possam ser acionadas para a agilização do atendimento das mulheres em situação de violência. A perspectiva é, no médio prazo, a articulação de uma rede regional, envolvendo os sete municípios, potencializando as ações desenvolvidas nos âmbitos municipais. Outra possibilidade apontada nesta reunião foi a ampliação do atendimento da Defensoria Pública na região por meio de estabelecimento de uma articulação com o Núcleo de Defesa da Mulher da Defensoria Pública do Estado de São Paulo;

5. Entre os dias 19 e 20 de outubro foi realizado o I Curso sobre Diversidade Sexual e Direitos Humanos para gestores públicos das sete cidades, em parceria com a Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo – coordenação estadual de diversidade sexual, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo – Delegacia de Crimes Raciais e Delitos de Intolerância, Prefeitura Municipal de Campinas, Prefeitura Municipal de São Paulo – coordenadoria de diversidade sexual, ONG ABCDS e ONG Associação da Parada de São Paulo;
6. No dia 26 de novembro, o grupo também realizou um painel, em parceria com a sociedade civil, sobre a assistência jurídica às mulheres em situação de violência.
7. O GT elaborou um guia de serviços da região como um instrumento para facilitar a articulação entre eles e o fortalecimento da rede de enfrentamento à violência.

### **ET: Educação**

É constituído por representantes das secretarias de educação dos sete municípios. Se resgatarmos a trajetória deste GT, poderemos identificar alguns programas e projetos que vêm sendo realizados desde 1997, como o Programa Regional de Alfabetização de Jovens e Adultos, o MOVA ABC, que terminou em 2003.

Podemos citar ainda a implantação do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS). Nos anos de 1999 a 2011, podemos destacar a realização do Projeto

Alquimia – Programa de Qualificação e Requalificação Profissional para o Setor de Transformação de Materiais Plásticos. De 2003 a 2004, houve o PLANTEQ ABC. Ainda em 2003, os deputados federais do Grande ABC aprovaram um projeto de lei para a criação da Universidade Federal do ABC (UFABC), o qual foi sancionado em 2005 pelo Presidente da República. Também em 2005 houve parceria com o Ministério da Educação para a realização do Projeto Brasil Alfabetizado, que atendeu mais de 5 mil alunos. No ano seguinte, o Consórcio realizou Fórum Regional de Inovação Tecnológica e Inclusão Social em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia.

Em 2007, os Secretários de Educação das sete cidades organizaram uma série de quatro debates nos quais foram tratados: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), valorização dos profissionais da educação, implantação do ensino de nove anos, o cotidiano dos profissionais da educação e qualidade do ensino médio regular e técnico profissionalizante.

As últimas ações do GT, desde 2008, foram mapeamento das demandas apresentadas pela sociedade civil por ocasião do seminário do PER e mapeamento da oferta de elaboração do projeto do Censo Educacional do Grande ABC, para subsidiar as políticas públicas das secretarias municipais de educação.

O grupo de Secretários Municipais realizou ações de organização com vistas à Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010, evento que reuniu sociedade civil organizada e os diversos segmentos públicos e privados que compõem a educação para discutir o novo Plano Nacional de Educação (PNE).

No dia 26 de setembro de 2009 ocorreu um encontro dos 42 delegados eleitos da região para a Conferência Estadual e a unificação/sistematização das propostas regionais. Com objetivo de subsidiar as discussões e, posteriormente, elaborar as propostas a serem encaminhadas ao Conselho de Municípios, foi proposto o levantamento de informações para a análise das principais dificuldades encontradas por cada município na área da educação.

Embora os projetos regionais apresentados tenham se destacado nos GTs, verificamos que a intersectorialidade e transversalidade dos projetos não estiveram presentes dos planejamentos das políticas públicas. Queremos apontar que não foram constituídas parcerias entre os GTs, mesmo quando estes existiam questões comuns a ambos. Quando questionados acerca de projetos regionais de inclusão de pessoas com deficiência ao mercado de trabalho eram construídos a partir de uma parceria entre os GTs pessoa com deficiência e de trabalho e renda, os entrevistados dos dois GTs responderam que não se lembravam de uma parceria similar a esta.

Efetuamos estas mesmas perguntas a outros profissionais dos ETs e GTs, buscando observar ações conjuntas entre eles, tais como: pessoa com deficiência com educação; educação com trabalho e renda; assistência social com juventude; gênero com trabalho e renda, etc. Para tanto, inserimos o ETE – um eixo par do ETIS – em que deduzíamos que políticas públicas sociais que tinham questões comuns a ambos pudessem ser constituídas em conjunto. Poderíamos ter colocado esta questão como uma hipótese no início, mas não a inserimos. Fica aqui até uma sugestão para futuros estudos: intersectorialidade e transversalidades de políticas públicas sociais a partir dos ET e/ou GT dos Consórcios.

Outro aspecto que identificamos neste estudo foi o quanto o setor público “peca” ao não esclarecer os participantes dos ETs e GTs do Consórcio acerca do funcionamento da arena de negociação. Uma parte de nossos entrevistados destacou que muitos dos participantes do Consórcio não possuem a qualificação necessária para fazer parte GT. Muitos, segundo eles, não compreenderam o papel do Consórcio como um instrumento de articulação e cooperação regional, levando para as reuniões rusgas, de certo modo, político-partidárias e o interesse local – em vez do regional –, o que, por sua vez, faz com que algumas pautas de importância regional não avancem nos debates e nas discussões entre os participantes, gerando assim, a tensão e o desconforto aos participantes.

Conseguimos observar ainda, que a outra parte dos convidados não compreendeu o que, de fato, significa governança metropolitana. Logicamente que, percebemos em suas respostas pistas que apontam para processos de articulação e cooperação regional. Mas, quando perguntados por mim, o que significa governança metropolitana, apenas uma parte – a mesma que questionou a competência dos participantes, no parágrafo anterior – soube, de fato, caracteriza o que é governança metropolitana. Outra questão que temos que chamar a atenção, como podemos pensar em governança metropolitana se aqueles que têm e devem debater, discutir e tomar decisões não têm total clareza do papel do Consórcio e do que representa governança metropolitana?

Consequentemente, outras questões emergiram, tais como: será que o retrocesso de planejamento de políticas públicas regionais no Grande ABC, na última década, não poderia ser atribuído – além da perda de líderes políticos e regionais importantes – aos profissionais que ocuparam tais funções neste período? Deixamos registrado em um momento neste estudo que para alguns de nossos entrevistados a descontinuidade administrativa é um problema que carece de uma solução. Estaríamos equivocados se afirmássemos que a identidade, o interesse e o “sucesso” local vêm sobrepondo sobre a identidade, o interesse e o “sucesso” regional? Talvez não seja esta outra razão de não terem emergido outros líderes regionais? São, de certa forma, questões que merecem uma pesquisa aprofundada em futuros estudos.

Enfim, governança metropolitana na região do Grande ABC pode ser colocada tanto na condição de instrumental teórico de análise de conceitos e modelos de regulação quanto como ferramenta prática para ações coletivas e formulação de políticas públicas de desenvolvimento regional. Se no Grande ABC os gestores públicos e privados, as ONGs e a sociedade civil se mobilizassem no transcorrer da última década, buscando alcançar interesses comuns, talvez pudéssemos vislumbrar o desenvolvimento regional idealizado pelos nossos entrevistados. Muitas manifestações emergem a partir da necessidade de se constituir acordos entre atores regionais, dotados de representação e poder, de onde

se estabelecem os novos mecanismos de coordenação para conduzir os recursos institucionais necessários no caminho do desenvolvimento regional.

### **5.3 Cooperação regional: a potencialização do Grande ABC.**

Podemos afirmar que a idéia de governança traz à tona uma forma de relação entre Estado e sociedade civil que resulta na capacidade de implementação de políticas. Compreendemos que a política pública é tudo que um governo faz, deixa de fazer e os impactos de suas ações e de suas omissões. Diante disso, podemos atribuir duas características gerais: uma, é a busca do consenso em torno do que se pretende fazer e deixar de fazer. Assim sendo, quanto maior for o consenso, melhores as condições de aprovação e implementação das políticas propostas. E, outra, é a definição de normas tanto para a ação como para a resolução dos eventuais conflitos entre os diversos indivíduos e agentes sociais.

Quando nos referimos à política pública de cunho social, logo entendemos que parte do processo estatal de transferência e distribuição de recursos fundamentais à existência dos grupos sociais. De acordo com a entrevistada da Secretaria de Assistência Social de Diadema, as ações sociais visam, por um lado, *“a promoção da justiça social e, por outro, o combate à miséria, elas podem, muitas vezes, gerar conflito entre a busca da equidade – por meio da garantia e da promoção dos direitos sociais e cidadania”* – e a escolha de políticas a serem desenvolvidas, as quais podem gerar modos e graus diferenciados de correção de desequilíbrios sociais.

Ao delimitar o conceito de governança nas políticas públicas, pudemos identificar três dimensões: uma é a capacidade de comando e direção do Estado, inclusive definindo prioridades e garantindo a continuidade ao longo do tempo; capacidade de coordenação do estado no tocante à integração das várias áreas de governo, assegurando a coerência das políticas públicas propostas; capacidade de implementação das decisões, valendo-se da necessária mobilização dos recursos técnicos, financeiros e políticos. Inclui-se nesse

último aspecto a importância de se promover o envolvimento da sociedade civil e a capacidade de administrar os diversos interesses em jogo (DINIZ, 2006).

No caso das metrópoles, a escala local tem-se mostrado insuficiente como referencial exclusivo para a gestão e o planejamento. A crescente e evidente necessidade de se compreender a dimensão transescalar dos processos urbanos exige novas abordagens e estratégias que busquem superar os limites territoriais que o municipalismo consagrou. Assumir a realidade regional, ciente dos múltiplos territórios que encerra, tornou-se o grande desafio imposto à governança das metrópoles (WILSON; SPINK; WARD, 2011).

Qual o balanço das articulações e governança metropolitana no Grande ABC? Por um lado, a criação de novos arranjos como o Consórcio Intermunicipal, a Câmara Regional e a Agência, reflete claramente uma consciência estratégica de liderança acerca da possibilidade de elaborar projetos regionais voltados ao desenvolvimento social do Grande ABC, como afirma a Docente da USCS. Na realidade, o Docente da UFABC diz que *“a construção coletiva de um planejamento regional no Grande ABC simbolizou o embrião de um modelo de governança metropolitana”*.

O novo arranjo institucional evidenciou a maturidade dos atores locais à medida que conseguiram avançar no processo de negociação de conflitos e na busca flexível e pragmática de soluções para os problemas que têm em comum. Apesar de divergências ideológicas e de interesses frequentemente conflitantes, as novas instituições vêm se enraizando em uma cultura inovadora de planejamento regional. Esta cultura de governança regional e metropolitana vem também se configurando como uma fonte de inspiração para o governo estadual que tem retomado o tema da questão metropolitana no âmbito de uma agenda abrangente em todo o Estado de São Paulo (KLINK, 2009).

Com mais de duas décadas de experimentação, constatamos que uma das principais fragilidades do modelo do Grande ABC na última década foi a ausência de um respaldo institucional. Paradoxalmente, podemos alegar que a flexibilidade e a informalidade têm se mostrado simultaneamente o ponto forte e fraco do processo no Grande ABC. Por um

lado, a informalidade proporcionou a possibilidade de rapidamente avançar na criação de projetos e acordos voltados para a solução de problemas que os atores têm em comum. Por outro lado, a ausência de respaldo institucional fez com que não houvesse garantia de que os compromissos e os recursos financeiros – necessários para a implementação de acordos – fossem conseguidos (KLINK, 2009). Nossos entrevistados apontaram que muitos acordos na área social sob responsabilidade da esfera estadual não saíram do papel em função da ausência de repasse de recursos. De certa forma, como afirma o Docente da UFABC “*a construção de um sentimento de regionalidade no Grande ABC proporcionou novos consensos sem institucionalidades*”.

Vemos que a elaboração de uma visão estratégica do futuro, e a formulação de projetos de interesse comum no bojo de um processo participativo de planejamento estratégico representaram traços de um novo padrão de governança metropolitana. Contudo, em virtude da ausência do respaldo institucional do arranjo financeiro, não presenciamos muito avanço no padrão de financiamento dos projetos sociais no Grande ABC. A frágil inserção institucional do novo arranjo fez com que não houvesse uma previsibilidade e uma transparência na chegada dos recursos financeiros indispensáveis para alavancar a implementação dos projetos sociais estratégicos (KLINK, 2009). Conseguimos observar que o processo de captação de recursos para viabilizar tanto os acordos e quanto os projetos regionais vêm ainda ocorrendo de forma pontual e pouco transparente.

Os modelos de governança metropolitana compreendem as ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que a região seja governável. Sua construção deve ser vista como o desenvolvimento de ação institucional coletiva que envolva não apenas as organizações de governo, mas também, as redes de organizações engajadas na prestação de serviços locais e seus beneficiários – a sociedade regional. A estrutura de governo tem forte impacto sobre a estrutura de governança (KLINK, DENALDI, 2010). O Brasil, como um país federativo, a discussão sobre a governança metropolitana requer que se considere não apenas os problemas e a forma de reação de cada um dos sete

governos locais da região do Grande ABC, por exemplo, mas também a forma como estes relacionam com as demais esferas de governo (ABRUCIO, 2005).

A governança metropolitana pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível metropolitano. A sua prática incide em três tipos de processos: uma é a definição de estratégia de desenvolvimento metropolitano e a implementação das condições necessárias de gestão; outra diz respeito à construção de consenso mínimo, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício de ação coletiva; e, por fim, a construção de uma visão prospectiva de futuro.

Assim, a prática qualificada de governança metropolitana é um requisito indispensável no processo de gestão do desenvolvimento regional. Mas, a gestão do desenvolvimento, realizada na perspectiva da concertação público-privada, implica uma revalorização da sociedade, assumindo o papel de protagonista, com postura propositiva, sem, no entanto, diminuir o papel das estruturas estatais nas suas diferentes instâncias.

Uma promessa não cumprida. Embora tenha sido prometido, o debate regionalizado das demandas locais pelos deputados estaduais do Grande ABC não virou realidade em 2011. Os parlamentares concordaram em discutir os pleitos comuns às sete cidades usando o Consórcio Intermunicipal como ponto de encontro, deliberando soluções conjuntas.

Durante evento no Consórcio Intermunicipal em março de 2011, como deixa claro o entrevistado da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema, *“o presidente do colegiado de prefeitos, Mario Reali (Partido dos Trabalhadores – PT – de Diadema), disponibilizou o espaço para que todos os parlamentares apresentassem suas demandas”*. O grupo atuaria de maneira informal, podendo receber sugestões e apoio político da instituição.

Os parlamentares alegam que a incompatibilidade de agendas foi o principal entrave para as discussões da bancada, mas se em 2011 não se reuniram, dificilmente o debate

ocorrerá em 2012, tendo em vista as eleições municipais. Nossos entrevistados alegam que houve falta de vontade dos parlamentares em discutir as demandas da região, mas reconhecer que a bancada não conseguiu cumprir o planejado. Este fato demonstra a falta de integração entre os parlamentares da região.

Segundo o entrevistado da Secretaria de Pessoa com Deficiência de São Bernardo do Campo, “*alguns parlamentares da região vêm cobrando do governo estadual que nomeie um representante para ser o interlocutor destas tratativas*”. Não há uma sequência no plano de ação dos parlamentares em prol da região, mesmo porque, como declara o entrevistado da Fundação Criança de São Bernardo do Campo, “*há outros compromissos de caráter pessoal e, em segunda instância, político, que impossibilita o debate e a discussão acerca dos problemas e ações voltadas ao Grande ABC*”.

Outro fator pode dificultar a integração regional na questão do acesso aos recursos, devido às dificuldades econômicas e financeiras vivenciadas pelos municípios do Grande ABC. De acordo com o relatório anual feito pelo Tribunal de Contas do Estado, os sete municípios possuem passivo de R\$ 5,6 bilhões. Santo André e Diadema são as cidades mais endividadas da região em relação ao índice adotado pela Lei de Responsabilidade Fiscal para avaliar a capacidade financeira dos municípios. Santo André comprometeu 174,4% da receita corrente líquida em 2010, enquanto Diadema registou 169,12%. Santo André contabilizou dívida de R\$ 2,3 bilhões, quase o dobro da receita da cidade para o ano de 2009, de R\$ 1,2 bilhão. Os números de Diadema são similares. O município fechou o balanço anual com débito de R\$ 1,1 bilhão, para uma receita de R\$ 559,8 mil (ROCHA, 2012).

Por dívida consolidada, Santo André também lidera o *ranking* regional. O município terminou 2010 com pouco menos do que o dobro do passivo de São Bernardo do Campo, que ocupa a segunda posição na lista. São Bernardo do Campo teve R\$ 1,6 bilhão de débitos, seguido por Diadema com R\$ 1,1 bilhão, Mauá com R\$ 503,5 milhões,

Ribeirão Pires com R\$ 60,8 milhões, Rio Grande da Serra com R\$ 50,2 milhões e São Caetano do Sul com R\$ 39,3 milhões (ROCHA, 2012).

Vemos que o alto endividamento de um determinado município pode trazer prejuízo fiscal, penal e político ao prefeito e, conseqüentemente, uma escassez de recursos para as ações de cunho regional. Não queremos simplesmente, com estes dados, apontar as fragilidades e limitações como solução aos problemas que assolam os municípios do Grande ABC. Para resolver grande parte dos problemas da região hoje colocados na pauta da discussão da sociedade do Grande ABC, torna-se necessário refletir acerca dos problemas para se alcançar soluções. A unidade dos sete Prefeitos e das Câmaras de Vereadores Municipais e, mais os Deputados Estaduais da região, deve ser buscada, mas com objetivos de atuação voltados às necessidades reais da população da região. É preciso articulação, que potencialize a força particular de cada município, apoiada pelos movimentos populares e pelos governos federal e estadual.

O fortalecimento das instituições regionais passa, de acordo com a entrevistada da Secretaria de Pessoa com Deficiência de Santo André, *“pela maior integração de todos e, sobretudo por uma participação menos passiva e mais engajada e propositiva”*. Assim, não poderá haver desenvolvimento social na região sem comprometimento e ética dos atores regionais. O desenvolvimento social é obra de construção coletiva da qual nenhuma pessoa ou segmento está dispensado. As parcerias e o voluntariado são alicerces indispensáveis para a construção de regionalidades.

Diante disso, a governança metropolitana seria o instrumental para coordenar essas organizações regionais. O balanço da cooperação intergovernamental do Grande ABC sugere que o segredo da articulação regional está na constituição das redes federativas. Neste caso, o Consórcio Intermunicipal seria um espaço da região metropolitana, onde o Grande ABC demonstrou ser possível a congruência na diversidade e que são decisivos a participação social e o apoio institucional para que se obtenham bons resultados.

Sendo estes contestados pelos próprios entrevistados, argumentando que ainda estão aquém das expectativas daqueles que conceberam esta proposta regional.

Os maiores obstáculos para a obtenção de alguns resultados favoráveis no Grande ABC seriam a julgar pelos entrevistados: primeiro, as regras institucionais que, de certo modo desestimulam ou dificultam a coordenação entre níveis de governo; segundo, a falta de uma política nacional para as áreas metropolitanas; terceiro, a indefinição com relação ao papel das regiões metropolitanas; quarto, a especificidade do alto grau de competitividade do espaço político do Grande ABC; e finalmente, o revigoramento da consciência regional posto como um dos pontos mais sensíveis das conquistas que se podem manter e ampliar para a região em foco. Assim sendo, o futuro do modelo de cooperação de rede federativa nas regiões metropolitanas depende da publicização, ampla e transparente, de experiência como do Grande ABC, revelando seus efetivos resultados.

Discutimos repetidamente os benefícios das ações integradas. Identificamos que muito do que as cidades se transformarão em tempos vindouros está diretamente relacionado à disseminação da cultura de integração, das ações de cooperação que os atores sociais irão capazes de imprimir de agora em diante. Uma determinada região pode ser repleta de diagnósticos. Muitas vezes os pontos fracos e fortes são conhecidos, mas a linha de convergência entre a tênue fronteira que separa o local do regional são desconhecidos no instante de estabelecer prioridades de políticas públicas sociais (BOOTHROYD, 2010).

As amargas lições de anos de divisionismo ainda estão vivas em nosso cotidiano. Basta olhar ao redor. Há levas de miseráveis para incluir, milhares de jovens para empregar e mão de obra para qualificar e inúmeros deficientes a espera de oportunidade. Se os gestores do Grande ABC – estamos nos referindo a uma região com mais de 2,6 milhões de habitantes – continuarem a comprimir a sociedade diante da teimosia em não estender os olhos para além de suas fronteiras, continuarão a não perceber que alguns problemas não são exclusivamente dos municípios vizinhos, mas sim, de toda uma região.

#### **5.4 Concertação e capital social: efetivação da governança.**

Procuramos esclarecer que a governança metropolitana pode ser compreendida como o exercício de poder e da autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações metropolitanas, no gerenciamento dos recursos de escala local/regional e tem como desdobramento a implementação de um processo de concertação social regional. Trata-se de um processo amplo de articulação dos atores/agentes locais/regionais na definição do padrão de desenvolvimento almejado e dos objetivos a serem alcançados, para, a partir do diagnóstico da realidade, definir prioridades no tempo e no espaço, atribuir responsabilidades entre os grupos que estão ali representados e definir ações estratégicas para dinamizar suas potencialidades e superar seus desafios (BOOTHROYD, 2010).

Podemos dizer que a compreensão de concertação social para o Grande ABC torna-se relevante, na medida em que seu conceito remete ao processo em que os representantes das diferentes esferas de poder socioterritorial, por meio de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.

É fundamental que seja através de processos de concertação social que a sociedade do Grande ABC, organizada em suas redes de poder, democraticamente, se proponha construir consensos mínimos que representem as decisões acordadas naquele período histórico, no que se refere à superação dos desafios (DANIEL, 1994). Isso implica, na visão do entrevistado da Secretaria de Trabalho e Renda de São Bernardo do Campo que *“a participação cidadã dos diferentes atores sociais, econômicos e institucionais, como os protagonistas do processo de concertação social”*, que acarreta em uma relação horizontal entre diferentes, em que cada um participa ativamente, em condições iguais, fortalecendo relações de confiança entre os setores, facilitando a comunicação e o entendimento entre eles, contribuindo para uma boa governança metropolitana.

Com efeito, realizar a gestão do processo de desenvolvimento regional e metropolitano na perspectiva da concertação social, requer numa revalorização da sociedade civil, assumindo o papel de protagonistas, com postura propositiva, geradora de novas propostas, ou reativa, fazendo a crítica e/ou reagindo às diferentes formas de intervenção externa que porventura desrespeitem às expectativas locais.

No tocante à concertação social no Grande ABC o Conselho Municipal de Cidadania e Participação Social (COMCIPAS), da Prefeitura de São Caetano do Sul, criado em 06 de abril de 2005, é experiência regional inovadora de participação cidadã nos destinos de um governo municipal. Foi inspirado em projetos bem-sucedidos de representação popular em governos europeus e nos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) espalhados em países desenvolvidos, como destacam as entrevistadas da Secretaria de Gênero e Raça de Santo André.

O COMCIPAS pode ser uma forma democrática de abrir as portas da administração à participação do munícipe, assegurando-lhe o direito a informações de interesse da coletividade, realizando audiências públicas, esclarecendo a população sobre seus direitos, obrigações e responsabilidades, assessorando o prefeito na formulação de políticas e diretrizes específicas aos objetivos do órgão, dando transparência às ações governamentais e permitindo que políticas públicas e programas governamentais saiam da própria sociedade, através da atuação de mais de 40 entidades da sociedade civil, religiosa e militares, como declara a entrevistada I da Secretaria de Gênero e Raça de Santo André.

Fatos importantes começaram a desenrolar após a criação do COMCIPAS foi a forma como dezenas de lideranças sociais, formadores de opinião, passaram a se conhecer e, de forma conjunta, a desenvolver projetos em comum para suas organizações. A troca de informações sobre assuntos de interesse da comunidade resulta em grande elo entre os verdadeiros atuantes da sociedade.

Essa participação é realidade emergente nos municípios brasileiros, e no Grande ABC não poderia ser diferente. Neste século XXI os espaços institucionais de representação cidadã devem e necessitam ser preenchidos. Vemos que a sociedade deve cobrar o direito de participação e os prefeitos não devem temer abrir as portas da administração, discutindo diretamente com os reais interessados no desenvolvimento dos municípios, o próprio usuário, os munícipes. De certo modo, a participação popular integra, de forma equilibrada, cidadãos e administração, garantindo racionalidade e aceitabilidade das decisões democráticas – participação dos cidadãos –, do estado de direito – participação dos cidadãos interessados – e do estado social – realização do bem comum.

Vemos que a participação dos cidadãos nas esferas administrativas pode ter múltiplos objetivos, segundo nossos entrevistados: primeiro, é a realização das decisões através de uma informação melhor disponível; segundo, é a previsibilidade do cidadão quanto ao conteúdo das decisões administrativas; terceiro, a vontade reforçada da ação administrativa por meio da publicidade e transparência; quarto, maior legitimação da decisão administrativa tomada, integração do cidadão e grupos de cidadãos à decisão administrativa tomada pelo bem comum; e o desenvolvimento da autodeterminação e da emancipação do cidadão na sua comunidade. Podemos afirmar que a participação tem fundamento em três tipos de direitos: políticos, sociais e de controle da administração pública advindos da situação de cidadão-contribuinte.

Segundo a entrevistada da Secretaria de Pessoa com Deficiência de Santo André, “o Consórcio de Prefeitos do Grande ABC resistiu na última década a abrir as portas das reuniões à participação comunitária”, postura que levou lideranças sociais e formadores de opinião a “reagir contrariamente à limitação da atuação efetiva da sociedade nas discussões e deliberações da entidade”. Porém, sintonizados nas tendências irreversíveis do novo século que garantem espaços de participação cidadã em todas as formas de agrupamentos que atuam com temas de interesse coletivo, o Consórcio passou a aceitar que entidades representativas contribuam com seu trabalho. Segundo a entrevistada da Secretaria de Trabalho e Renda de Diadema “os prefeitos devem conversar de forma

*discreta assuntos mais complexos e polêmicos das pautas da entidade. No entanto, a participação popular nas reuniões é imprescindível para solidificação da democracia”.*

Certamente a grande reflexão que devemos fazer diante das perspectivas que o novo século impõe ao Grande ABC é como podemos aperfeiçoar os atuais mecanismos de participação social, sejam nas prefeituras, nas entidades representativas ou nos agrupamentos sociais, para inserirem-se definitivamente como organismos protagonistas do desenvolvimento regional. Há inúmeros novos atores dispostos a participar dos destinos dos sete municípios, todos aguardando aberturas para contribuir com idéias e ações.

Quando as prefeituras definirem os espaços de participação direta dos munícipes nas discussões e planejamentos de programas e projetos governamentais, quando entidades defensoras da regionalidade passarem a abrir as portas sem receio de ser fiscalizadas ou criticadas, a democracia participativa deixará de ser mero contraponto à democracia representativa, novos paradigmas e desafios hão de surgir e estaremos muito próximos de vislumbrar um Grande ABC mais pujante, unido e preparado para superar todas as adversidades.

De certo modo, a participação popular e de entidades representativas nos destinos das sete cidades será o marco revolucionário do desenvolvimento regional de agora em diante. A participação dos atores regionais no exercício da governança metropolitana, efetivada nos processos de concertação social, resulta na elaboração dos consensos grupais, que são denominados de pactos metropolitanos, conforme já apresentamos neste trabalho.

É possível afirmar que a dinâmica metropolitana está relacionada ao conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e regionalmente. O seu uso sustenta-se na hipótese de que o desenvolvimento tem uma relação direta com a

dinâmica – seja ela cultural, econômica, política ou social – dos diferentes locais. Assim, dependendo do tipo de ação, passiva ou ativa, dos atores regionais na defesa dos seus interesses, frente ao processo de globalização, as regiões metropolitanas assumem opções de desenvolvimento que favorecem ou que os prejudicam, em diferentes intensidades.

Na perspectiva do capital social, as dinâmicas metropolitanas resultam de um maior ou menor dinamismo sócio-econômico-político-cultural. O capital social é constituído por um conjunto de elementos que fazem parte da estrutura social e da cultura, como, por exemplo, as normas de reciprocidade, os padrões de associativismo, os hábitos de confiança e cooperação entre as pessoas, as relações que ligam segmentos variados da sociedade. Em sentido mais restrito, pode-se entender capital social como a habilidade de criar e sustentar associações voluntárias.

De acordo com Putnam (1995), a confiança é o elemento sustentador do capital social. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a possibilidade de haver cooperação. De certo modo, cooperação faz gerar confiança. Diante disso, os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente, provocando círculos virtuosos que resultam em elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo, características que definem uma comunidade cívica.

Se nos ativermos ao Grande ABC, veremos que a região tenta se reorganizar em busca do desenvolvimento regional através do planejamento estratégico. Entretanto, para a entrevistada da Secretaria de Pessoa com Deficiência de Ribeirão Pires, “*a competição entre os municípios e a ausência de solidariedade entre eles faz gerar a perda de um capital social que outrora estivera presente na região*”. Foi possível verificar que a frágil regionalidade institucional foi construída com empenho e dedicação de uns e, por outro lado, por descaso e omissão de outros. Segundo a entrevistada da Fundação do ABC, a região “*vem procurando reconhecer esses problemas e dificuldades precisam ser*

*superados; é consensual que sua existência é necessária, embora não seja suficiente, para resolver os problemas”.*

Os cidadãos de uma comunidade cívica demandam um bom governo e atuam nessa direção para reivindicar serviços e equipamentos públicos e são capazes de agir coletivamente nesse sentido. Não vemos o Grande ABC como sendo “cívico”, pois na visão do entrevistado da Fundação Criança de São Bernardo do Campo *“o capital social vem sendo considerado escasso, nulo, sem regras e sem sistemas de participação cívica, o equilíbrio social está “desertado””*.

A reunião dos municípios em um Consórcio de Prefeitos não garante a sobrevivência de uma confiança e solidariedade. É preciso buscar eficiência, reconhecer as diferenças e definir um plano de cooperação intrarregional, a partir da potencialidade de cada um dos sete municípios e tratar desigualmente os desiguais na hora de agir com agilidade.

Nossos entrevistados sugerem que as políticas públicas elaboradas pelas vias do Consórcio Intermunicipal tenham na sua totalidade um caráter focalizado, uma vez que buscam por meio de uma discriminação positiva focar como beneficiárias os cidadãos que estejam mais próximas ou no patamar da miserabilidade, normalmente definido em termos de baixos níveis de renda. E nesse momento, surge a dicotomia: universalizar ou focalizar? Vemos que a primeira visa assegurar os direitos sociais aos vários grupos sociais; já a segunda vem sendo taxada como a escolha pública eficiente, buscando cuidar e alocar corretamente os recursos públicos. Assim, não é componente deste estudo aprofundar estas questões (THEODORO, DELGADO, 2003). Entretanto, elaboramos um quadro 2 procurando fazer uma analogia entre os dois modelos de políticas sociais.

De todo modo, convém rediscutir a agenda nacional, principalmente a política tributária e fiscal. Não tem mais direitos sociais um cidadão de São Caetano do Sul do que um cidadão de Rio Grande da Serra. A distribuição do país e do Estado, arrecadada através

de impostos, deve ser feita com base na população da região, não pela produção ou riqueza local. Portanto, não adianta o Grande ABC discutir soluções para os problemas sem debate sua causa. Caso contrário, os problemas persistirão.

Quadro 2: Analogia entre Universalização e Focalização

	<b>Universalização</b>	<b>Focalização</b>
<b>População   Objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estratificação Média;</li> <li>▪ Grupos Organizados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pobres.</li> </ul>
<b>Financiamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estatal;</li> <li>▪ Subsídio à Oferta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cofinanciamento;</li> <li>▪ Subsídio à Demanda.</li> </ul>
<b>Institucionalidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monopólio ou Semimonopólio Estatal (Financiamento, Desenho, Implementação e Controle);</li> <li>▪ Centralismos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pluralidade: Estado em Interação com Setor Privado, Filantrópico (ONGs), Sociedade Civil e Informal (Famílias);</li> <li>▪ Descentralização.</li> </ul>
<b>Lógica da Decisão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Burocrática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projetos.</li> </ul>
<b>Enfoque</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nos Meios Sociais (Infraestrutura Social e Gasto Corrente).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nos Fins (Impacto sobre a População-Objetivo).</li> </ul>
<b>Indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gasto Público Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relação Custo-Impacto.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Pinheiro (1995, p. 81).

É estratégico imprimir sentimento de orgulho ao cidadão do Grande ABC. Produzir e valorizar lideranças políticas, empreendedoras e culturais, além de projetar imagem positiva, são ferramentas objetivas que não podem ser menosprezadas. Da mesma forma que as questões objetivas devem ser incluídas no planejamento estratégico. Ficou demonstrado que ao final do século anterior que a globalização interferiu na região, que, de certo modo, foi construtivo para que os municípios buscassem a partir do capital social, articular-se entre si para a busca de soluções comuns.

O capital social quando transplantado para o panorama dos processos de governança metropolitana, interpreta a pujança de relações políticas e sociais como uma espécie de amadurecimento que conduz regiões à integração, constituindo consórcios, câmaras e

agências. Todavia, podemos compreender a comunidade cívica como aquela que está predisposta a cooperar, reflexo de um aprendizado, ao menos no caso do Grande ABC, foi inspirada na histórica organização operária e nas décadas de confronto entre capital e trabalho.

# Conclusão

O termo “governança” entrou no vocabulário da gestão pública nas duas últimas décadas englobando conceitos contraditórios teórica e ideologicamente. A governança direciona o seu foco nos limites de ação do governo e nas relações estabelecidas entre os setores públicos e privados e a sociedade civil. Identificamos a governança como um processo pelo qual os cidadãos resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade, usando o governo como instrumento. No contato com a literatura apresentada neste trabalho, compreendemos a governança como uma “nova” geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelos atores envolvidos, de modo a buscar soluções inovadoras aos problemas sociais e criar possibilidades de um desenvolvimento futuro sustentável.

Não entendam a governança metropolitana como uma panaceia – ou “remédio” – contra todos os males da gestão do desenvolvimento econômico e social. Ela é um conceito e instrumento importante de análise da história recente do país e de reflexão para o futuro, pois das diversas modalidades de relacionamento entre atores e recursos é que virão as mudanças nos conteúdos dos processos de desenvolvimento das diversas regiões. Da governança metropolitana poderá surgir uma regulação do desenvolvimento democrático e descentralizado, que articule o Estado, o mercado e a sociedade civil, para alcançar as potencialidades e reduzir as disparidades regionais gerando igualdade de oportunidades e benefícios para a maior parte dos cidadãos e das comunidades locais e regionais.

No Grande ABC Paulista, os movimentos de articulação e cooperação municipal no início da década de 1990 foram o “estopim” para uma série de acontecimentos que teriam como desdobramento a construção de uma “nova” identidade a região. Idealizada pelo ex-prefeito Celso Daniel, tais movimentos buscavam maneiras de o Grande ABC lidar com a realidade pela qual a região estava passando com a internacionalização das economias – ou globalização. Esse movimento regional fez surgir três instituições que até hoje são alvos de estudos e pesquisas por parte de universidades nacionais e

internacionais: Consórcio Intermunicipal, Câmara Regional e Agência de Desenvolvimento Econômico.

O pensamento regional fez surgir alguns termos dos quais muitos ainda não estão familiarizados na região, tais como: regionalidade e governança regional metropolitana. Estes assuntos ocuparam as pautas de discussões ao final de década de 1990, dando origem aos Eixos e Grupos Temáticos, em que foram constituídos compromissos por meio de um Plano Estratégico Regional (PER) no ano de 2000. Dois líderes políticos fizeram com que estes compromissos fossem pactuados: o ex-governador Mário Covas e o ex-prefeito Celso Daniel. Entretanto, este cenário de mobilização regional foi dissolvido com as mortes de ambos em 2001 e 2002, respectivamente. E, esta situação foi à motivação deste estudo, sobre o qual iremos discutir seus resultados.

Constatamos que um alicerce para a governança metropolitana é o envolvimento das localidades – ou municípios – e dos cidadãos – ou munícipes – com as questões regionais. Nossos entrevistados são de opinião que a identidade regional, ou ainda, o sentimento de regionalidade não é algo que não se verifica em todos os municípios do Grande ABC. Eles justificam que isto ocorre em virtude da heterogeneidade presente na região. Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, os três municípios que constituem as iniciais da região, são econômica e socialmente diferenciados. Eles colocam que de todos os sete municípios da região, São Caetano do Sul, a partir de seus munícipes, são os que menos possuem sentimento de regionalidade, deixando aflorar o sentimento de municipalidade. Muito se deve aos dados de qualidade de vida que, a todo instante, coloca o município entre os que possuem melhores condições de vida no país.

Todas as regiões têm município (s) centro(s) de referência. Se nos ativermos ao Grande ABC, Santo André e São Bernardo do Campo foram os municípios mais mencionados pelos entrevistados. Eles consideraram: a oferta de serviços de educação, trabalho, saúde e comércio; além de considerarem que estes dois municípios são os mais parecidos geograficamente. Cabe considerar que estamos nos referindo a uma região

com municípios limítrofes, onde os cidadãos, em muitas ocasiões, têm dificuldades de identificar os limites dos municípios da região; e da região com a capital. Convém dizer que foi uma região importante para a constituição da democracia, dos direitos sociais e da cidadania no país, que teve como seu interlocutor o sindicalista e o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, projetando-o ao cenário político.

O Grande ABC se projetou como uma região política. Entretanto, é exatamente a questão política, um dos elementos que dificulta o associativismo dos municípios em torno de interesses comuns na região. Os entrevistados são de opinião que a questão político-partidária é um entrave constante no momento de efetuar compromissos e pactuações na região. Eles apontam que a tensão concentra-se nos recursos disponibilizados por cada município e em quem serão os alvos das políticas públicas. No período correspondente à nossa pesquisa, o PT detinha a maioria das prefeituras na região e, mesmo assim, pouco foi constatado em termos de projetos regionais. Até porque percebemos que não basta ter a maioria, mas sim, liderança política e, se possível, as prefeituras dos três principais municípios da região. Esta constatação pôde ser verificada pelo surgimento do movimento regional, no início da década 1990, em que Celso Daniel por Santo André e Maurício Soares por São Bernardo do Campo – ambos do PT – conduziram este processo. Estar nas prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo e/ou São Caetano do Sul, parece fazer a diferença.

Para nossos entrevistados, os atores e líderes políticos que despontaram nos municípios do Grande ABC na última década não têm a mesma prioridade regional que Celso Daniel outrora tinha, quando despertou como líder regional. Estes atores e líderes políticos têm dado prioridade para as questões locais, deixando claro que os interesses dos municípios estão à frente dos interesses regionais, o que vem acentuando a competitividade local entre os municípios; e as divergências político-partidárias vêm dificultando o andamento de projetos regionais de interesse comum do Grande ABC. Para nossos entrevistados, a região carece de gestores públicos realmente comprometidos com as questões regionais. Pudemos observar que as soluções de problemas plurimunicipais requerem vontade

política dos sete prefeitos e do governador estadual e a disposição da sociedade civil em participar desse movimento.

Se a governança metropolitana fundamenta-se nas interações entre Estado e sociedade, podemos afirmar a partir de nossos entrevistados que o Grande ABC não contribuiu para o entendimento desse processo na última década. Os secretários setoriais que foram designados para representar os municípios em diversos momentos se ausentavam das reuniões mensais dos GTs que ocorriam no Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Estes designavam um “auxiliar” para representa-los e, justificavam que tinham questões mais importantes a resolver. Nessas reuniões eram sugeridas ações e políticas sociais para buscar solucionar problemas regionais de interesse comum. Vemos que a rede que deveria coordenar a formulação e o desenvolvimento de políticas públicas não incluía os representantes de todos os municípios, já que estes, segundo nossos entrevistados estavam ocupados resolver questões locais. Esta situação torna-se mais agravante nos períodos eleitorais, já que alguns dos gestores públicos candidatam-se a cargos públicos em seus respectivos municípios.

Pudemos observar que se um município não adotar uma medida cooperativa em prol do Grande ABC, isso induzirá outros municípios a trilharem o mesmo caminho. Defendemos que as relações entre os sete municípios não evoluíram para superar a cultura do “jogo de soma de zero”, de modo a fazer os gestores públicos e privados entenderem que o ganho de um município não representa necessariamente um prejuízo de outro. Uma organização regional deve partir da iniciativa de todos os municípios. Por esta razão, acreditamos que o pacto metropolitano poderia ter sido um instrumento adequado para garantir uma interação entre os gestores públicos e privados da região para a realização de ações coordenadas de programas e projetos para promoverem o desenvolvimento do ETIS no Grande ABC. Os pactos metropolitanos poderiam assegurar uma cooperação mais sólida entre os prefeitos dos sete municípios e o governo estadual no Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

Os atores regionais dos municípios do Grande ABC precisariam despertar para o fato de que os problemas urbanos e sociais não podem ser resolvidos no âmbito local, mesmo porque estes migram para os municípios vizinhos. Este é um sinal do desalinhamento existente entre os propósitos e objetivos dos municípios da região. Há uma ausência de coesão e integração regional, que justificam a fragmentação da gestão das políticas públicas no Grande ABC. De acordo com nossos entrevistados, a situação vivenciada pela região no começo da década passada ocorreu em parte pela falta de agilidade, habilidade, convicção, ousadia e articulação dos atores regionais, que não conseguiram resgatar a regionalidade para consolidar o processo de governança metropolitana na região. Por esta razão, a julgar pelos entrevistados, o movimento de governança causou euforia naqueles que acreditavam na prosperidade da região no ano 2000, e, logo em seguida, em frustração após meados de 2002, já que o Grande ABC viveu um processo de “hibernação” profunda até o final da última década, fazendo com que os municípios direcionassem suas atenções às políticas públicas meramente municipais, deixando de lado as regionais.

Neste estudo destacamos algumas políticas sociais concebidas pelos GTs neste período. Não obtivemos a documentação que desejávamos e esperávamos. Por um lado, porque o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC ignorou as solicitações realizadas pelo pesquisador para disponibilizar as informações acerca dos projetos. Por outro, porque os secretários setoriais não detinham um grande volume de documentos sobre os projetos que foram conduzidos no período. Contudo, apresentamos os projetos que foram disponibilizados pelos informantes mediante entrevistas e dois documentos do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC que foram disponibilizados pelos entrevistados. Há de se destacar que os nossos entrevistados reconhecem que estes projetos realizados nesta última década estão aquém das expectativas deles próprios como também dos cidadãos que emitem cobrança se manifestando da ausência de políticas públicas eficientes e eficazes.

Para os entrevistados, esta situação ocorreu, num primeiro momento, devido ao baixo grau de interesse e qualificação dos secretários, dos gestores e da sociedade civil que pouco se articulou para buscar soluções para o Grande ABC; e num segundo momento, devido à descontinuidade administrativa, pois a eleição de um “novo” prefeito poderia trazer mudanças no corpo de gestores públicos que representavam os GTs do ET – Inclusão Social dentro do Consórcio. Estas situações têm como desdobramento um processo de rearticulação com os novos gestores acerca dos projetos firmados pelos seus antecessores, em virtude do sucessor não compartilhar e pactuar das visões do anterior. Conseqüentemente, estes projetos chegavam com atrasado aos cidadãos que deles necessitavam e dependeriam; ou poderiam ainda, não estar inseridos no leque dos projetos a serem implementados pelo GT. Estes conflitos geralmente giravam em torno de duas questões: recursos financeiros e político-partidários.

Nossos entrevistados partilham da idéia de que a construção coletiva de planejamento regional simbolizou um embrião de governança metropolitana no Grande ABC. Se a informalidade proporcionou a pactuação de acordos regionais na busca de solucionar problemas comuns, o mesmo não ocorreu com o respaldo institucional, visto que este não conseguiu garantir os compromissos e os recursos financeiros necessários para a implementação dos acordos regionais. De certa maneira, os arranjos institucionais do Grande ABC fizeram despertar o sentimento e o consenso acerca da regionalidade, mas não conseguiu institucionalizá-los.

Nossos entrevistados são de opinião que esta frágil inserção institucional fez, de certo modo, despertar a desconfiança de que não haveria garantias: no senso de justiça e equidade no planejamento dos projetos; na conformidade do cumprimento dos acordos e compromissos; na prestação de contas dos recursos financeiros investidos; e por fim, na transparência das informações. Não podemos idealizar uma governança em uma região metropolitana sem a integração regional dos municípios que compõem uma região; sem a participação ativa dos atores regionais – inclusive da sociedade civil – de forma mais engajada e propositiva; e sem comprometimento e ética dos mesmos.

Para nossos entrevistados a transformação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC em Consórcio Público traz um alento e, ao mesmo tempo, uma esperança de que agora se poderá pensar no fortalecimento regional no Grande ABC. Hoje, ao acessar o site do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, vemos que a governança metropolitana está, realmente, na pauta dos debates, das discussões e das reuniões da entidade. Para tanto, houve uma reestruturação dos ETs e GTs, onde foi adicionado um ET denominado Governança Regional. Este pode ser um sinal, por mais que tardio, de que o Grande ABC está buscando se reorganizar a partir capital social. Por esta razão defendemos neste estudo, que a revitalização da Câmara Regional é fundamental para fortalecer o diálogo da sociedade civil com os gestores públicos na formulação de soluções para a região. Eles são os protagonistas do processo de concertação social na região, fortalecendo as relações de confiança entre os setores público e privado.

Convém destacar que no Grande ABC, a escala local tem-se mostrado insuficiente como referencial exclusivo para a gestão regional. A crescente e evidente necessidade de se compreender a dimensão transescalar dos processos urbanos exige novas abordagens e estratégias que busquem superar os limites territoriais que o municipalismo consagrou. Assumir a realidade regional, ciente das múltiplas regionais que encerra, tornou-se o grande desafio imposto à governança metropolitana no Grande ABC.

Pactos sociais e regionais, obrigatórios e urgentes, esbarram na fragilidade do complexo ambiente jurídico-institucional do Grande ABC, sob pressão de hegemonias, de disputas político-partidárias e da forte presença dos interesses corporativos nesses arranjos espaciais, que prejudicam a tomada de decisões de âmbito regional. Vemos que a ausência de respaldo regional do Consórcio, a fragmentação dos governos municipais e a superposição de leis e decretos também têm dificultado, senão inviabilizado, eficácia no planejamento e na gestão. De certa maneira, as soluções adotadas isoladamente por municípios são muitas vezes impróprias às exigências extramunicipais.

Nossos entrevistados lamentaram em diversas ocasiões nas entrevistas que os gestores envolvidos no ETs e GTs ficaram aquém das expectativas daqueles que, de certo modo, esperavam muito desta integração regional que teve origem no período de Celso Daniel. Eles argumentaram que entendem que estão em “dívida” com aquilo que se projetava para o desenvolvimento regional do Grande ABC. Eles compreendem que isto se deve, em parte, ao fato de as negociações não terem avançado em prol da articulação, bem como a cooperação regional.

De certa maneira, estas dificuldades existiram e – ainda existem, segundo eles – porque os atores regionais tinham dificuldades em chegar ao consenso para mediar interesses municipais. Estas questões emperram as “regras do jogo”, que são os fundamentos da governança. Isto porque os gestores dos municípios do Grande ABC são pouco solidários ao município vizinho, não percebendo que um crescimento sustentável socialmente de um dado município tem como desdobramento o crescimento da região. Portanto, a competição local manteve esta situação inalterada na última década na região, causando em retrocesso às conquistas regionais da década de 1990.

Portanto, temos que admitir que no transcorrer do processo de governança metropolitana são firmados novos tipos de relações entre vários atores regionais, como associação, cooperação interinstitucional, de planejamento estratégico, entre outros, na promoção do desenvolvimento metropolitano sustentável. Por outro lado, constata-se que a própria região assume uma importância crescente em favor das decisões que se prendem com as estratégias de desenvolvimento e organização sobre a região. Por esta razão, vemos que a contribuição dos municípios é fundamental para a construção de uma cultura regional e metropolitana. É na região do Grande ABC onde tudo acontece e não somente no município. É na região que a vida da população pulsa com seus reflexos positivos e negativos.

Conclui-se que a governança metropolitana remete a um aprofundamento de relações entre os atores regionais na organização de um conjunto de políticas integradas e

intersetoriais, coerentes a escalas diversas em nível metropolitano, ou regional, na busca de alcançar patamares desejáveis de desenvolvimento regional e coesão social. De certo modo, a governança procura estabelecer uma forma de relação institucionalizada de gestão metropolitana por meio da modificação do *status quo* atual, na perspectiva de implementação de projetos de inclusão social no Grande ABC mediante abrangência plurimunicipal. Enfim, caberiam os governantes dos municípios da região incutir, inspirar e suscitar o pensamento regional, em vez da local, a partir da articulação, da cooperação, da coesão e da integração regional, porque esse é o principal desafio da região. No entanto, vemos também, que o comprometimento com o pensar regional deveria partir dos governos da União e/ou do Estado de São Paulo que, na visão dos entrevistados, são eles que deveriam encorajar e gerir a mobilização dos sete municípios do Grande ABC, em busca de esforços simultâneos na busca da cooperação, coesão e integração em prol de objetivos comuns do ETIS para a região.

## **Referências**

ABRUCIO, F. L. A Questão Federativa e o Problema Metropolitano. In: Retratos Metropolitanos: A Experiência do Grande ABC em Perspectiva Comparada. São Caetano do Sul, p. 9-28, 2001.

ABRUCIO, F. L. Para Além da Descentralização: Os Desafios da Coordenação Federativa no Brasil. In: FLEURY, S. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento. São Paulo: FGV, 2005.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDROW, C. T. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: Tendências, Desafios e Impacto sobre as Regiões Metropolitanas. In: KLINK, J. (Org.) Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ALENCAR, E. R. P. Política de Governança para as Localidades. Thesis, São Paulo, ano I, v. 2, p. 1-17, 2004.

ÂNTICO, C. Deslocamentos Pendulares na Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 4, p. 110-120, outubro-dezembro, 2005.

ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, C. A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAÚJO, M. L. M. A Cidade e as Regiões Urbanizadas: Aspectos da Legislação Brasileira e Gestão Regional. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 109, p. 119-138, jul/dez., 2005.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ASQUINO, M. S.; GROSTEIN, M. D. Governança Metropolitana e Infraestrutura em São

Paulo: O Desafio de Conciliar Interesses Regionais e Impacto Local. Pós, v. 17, n. 28, São Paulo, Dezembro, 2010.

AZEVEDO, S. Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte. Cadernos MetrÓpole, n. 4, p. 65-79, 2000.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. L. M. Poder Local, Federalismo y Gestión Metropolitana em Brasil. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, v. 37, n. 145/146, p. 625-634, 2005.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. M. Reforma do Estado e Federalismo: Os Desafios da Governança Metropolitana. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). O Futuro das MetrÓpoles: Desigualdades e Governabilidade. Rio de Janeiro: Revan, p. 525-551, 2000a.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. M. Reforma do Estado e GestÓo Metropolitana no Brasil: O Caso de Belo Horizonte. Cadernos de Textos. Belo Horizonte, FundaçÓo JoÓo Pinheiro e Escola de Governo, n.2, p.103-120, 2000b.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. Searching for Civil Society: Changing Patterns of Governance in Britain. Public Administration, v. 81, n. 1, p. 41-62, 2003.

BOEIRA, S. L.; BUECKMANN, E. Z.; FERREIRA, E. Governança Local e Democrática em Dois Municípios da Grande Florianópolis: Estudo sobre Conselhos Municipais e Políticas de Sustentabilidade. Desenvolvimento em Questão, v. 5, n. 10, p. 127-160, julho-dezembro, 2007.

BÓGUS, L. M. M.; VÉRAS, M. P. B. A Reorganização Metropolitana de São Paulo: Espaços Sociais no Contexto da Globalização. Cadernos MetrÓpole, n. 3, p. 81-98, 2000.

BOISIER, S. Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: Entre a Caixa-Preta e o Projeto Político. Planejamento e Políticas Públicas, n. 13, junho, 1996a.

BOISIER, S. Modernidad y TerrÓrio. Cuadernos del ILPES n. 42. Santiago do Chile,

1996b.

BOOTHROYD, P. Construindo Capacidades para a Governança Metropolitana. In: KLINK, J. (Org.) Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

BORGES, A. Governança e Política Educacional: A Agenda Recente do Banco Mundial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 52, 2003.

BORJA, J. As Cidades e o Planejamento Estratégico: Uma Reflexão Européia e Latino-Americana. In: FISCHER, T. (Org.). Gestão Contemporânea – Cidades Estratégicas e Organizações Locais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

BOSCHI, R. R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

BOURDIEU, P. O Poder Simbólico. Lisboa e São Paulo: Difel e Bertrand Brasil, 1989.

BRAVA, S. C. Mitos e Realidades sobre a Inclusão Social, Participação Cidadã e Desenvolvimento Local: Uma Discussão sobre Contextos e Conceitos. II Foro Temático Regional: Gobernabilidad para el Empoderamiento de Los Pobres. Lima – Peru, del 30 de octubre al 1ro. de noviembre de 2002.

BRUNELLI, A.; URANI, A. Novas Governanças para a Região Metropolitana de São Paulo. Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (IETS), versão preliminar, maio, 2006.

CÂMARA – CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC. O Caminho do Desenvolvimento Sustentado: Santo André, 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. Disponível em: <<http://www.cmsandre.sp.gov.br/legislativo/historia.htm>> Acesso em: 06 abr. 2011.

CARLOS, A. F. A. Dinâmicas Urbanas na Metrópole de São Paulo. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. América Latina: Cidade, Campo e Turismo. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), San Pablo, Diciembre, 2006.

CARLOS, A. F. A. São Paulo: Dinâmica Urbana e Metropolização. Revista Território, Rio de Janeiro, ano VII, n. 11, 12 e 13, setembro-outubro, 2003.

CARVALHO, I. M. M. Globalização, Metrôpoles e Crise Social no Brasil. Revista EURE, v. 32, n. 95, p. 5-20, Santiago – Chile, Mayo, 2006.

CARVALHO, I. M. M.; ALMEIDA, P. H.; AZEVEDO, J. S. G. Dinâmica Metropolitana e Estrutura Social em Salvador. Tempo Social; Revista de Sociologia – USP, v. 13, n. 2, p. 89-114, novembro, 2001.

CARVALHO, J. P. Alckmin Sanciona Lei que Reorganiza Região Metropolitana de São Paulo: Proposta Estabelece Novo Sistema de Gestão para 39 Municípios, Dividida em Cinco Sub-Regiões. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,alckmin-sanciona-lei-que-reorganiza-regiao-metropolitana-de-sao-paulo,733346,0.htm>> Acesso em: 19 de Maio de 2011.

CARVALHO, M. Cidade Global: anotações Críticas sobre um Conceito. São Paulo em Perspectiva, v. 14, n. 4, p. 70-82, 2000.

CASTELLS, M.; BORJA, J. Local y Global: La Gestión de Las Ciudades en la Era de la Information. 1 ed. Madrid, Taurus, 1997.

CONSÓRCIO – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DAS BACIAS DO ALTO TAMANDUATEÍ E BILLINGS. Cenário Econômico para a Região do Grande ABC. Santo André, dez. 1992.

CONSÓRCIO – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. 20 Anos Planejando e Executando Ações Regionais, 2010.

CONSÓRCIO – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. Relatório de Atividades, 2009.

CÔRTEZ, S. V. Céticos e Esperançosos: Perspectivas da Literatura sobre Participação e Governança. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Outubro, 2005.

CRUZ, G. R.; FREIRE, J. Participação e Arenas Públicas: Um Quadro Analítico para Pensar os Conselhos Municipais Setoriais e os Fóruns de Desenvolvimento Local. Cadernos Metr pole, n. 10, p. 75-102, 2003.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios Intermunicipais: Uma Alternativa de Integra o Regional Ascendente. São Paulo: Polis Programa de Gest o Pública e Cidadania/EAESP-FGV, 2001.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Participa o e Cidadania: De que Estamos Falando? IN: MATO, D. Políticas de Ciudadania y Sociedad Civil em Tiempos de Globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: Um Primeiro Passo na Constru o de uma Proposta Teórico- Metodológica. Desenvolvimento em Questão, v. 1, n. 02, p. 73-97, julho-dezembro, 2003.

DANIEL, C. Governo Local e Reforma Urbana num Quadro de Crise Estrutural. Globaliza o, Fragmenta o e Reforma Urbana. Rio de Janeiro, Civiliza o Brasileira, 1994.

DANIEL, C. Uma Experiência de Desenvolvimento Econômico Local: A Câmara Regional do Grande ABC. Santo André, dezembro, 1999.

DANIEL, C.; SOMEKH, N.. Novas Estratégias de A o Regional: A Experiência Recente da Câmara do Grande ABC. In: VIII Encontro Nacional da ANPUR, Porto Alegre, maio,

1999.

DAVIDOVICH, F. *Metrópole e Território: Metropolização do Espaço no Rio de Janeiro*. Caderno Metrôpoles, n. 6, p. 67-77, 2001.

DIAS, F. *A Questão Metropolitana*. Cadernos Metrôpole, v. 14, p. 11-29, 2005.

DIAS, S. *Considerações acerca dos Consórcios Públicos Regulamentados pela Lei 11.107/2005*. In: KLINK, J. (Org.) *Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.

DINIZ, C. C. *A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regionais e Urbana*. Revista de Economia, Selecta, Brasília (DF), v. 7, n. 4, p. 1-18, dezembro, 2006.

DINIZ, C. C.; CAMPOLINA, B. *A Região Metropolitana de São Paulo: Reestruturação, Re-Espacialização e Novas Funções*. Revista Eure, v. XXXIII, n. 98, p. 27-43, Santiago de Chile, Mayo, 2007.

DINIZ, E. *Em Busca de um Novo Paradigma: A Reforma do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 4, 1996.

ECKERT, K. *Relações de Regionalidade: O Caso Vale do Taquari*. Antares, n. 3, p. 92 – 112, jan/jun 2010.

EUROPA: *A União Européia em Linha*. FEDER: *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*. Disponível em: <[europa.eu.int/index\\_pt.htm](http://europa.eu.int/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2008.

FARAH, M. F. S. *Características Recentes e Desafios das Articulações Urbano-Regionais do Estado de São Paulo*. In: *Seminário Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: A Espacialidade do Desenvolvimento Brasileiro*. São Paulo, Anpur, 2001.

FAWCET, L.; HURRELL, A. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and*

International Order. Oxford e Nova York. Oxford University Press, 1998.

FERREIRA, J. S. W. São Paulo, o Mito da Cidade-Global: Ideologia e Mercado na Produção da Cidade. VI Seminário Internacional de Desarrollo Urbano. Buenos Aires, 3 e 4 de julho, 2003

FLEY, K. Governança Urbana e Participação Pública. Revista de Administração Contemporânea (RAC), v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007.

FREIRE, J.; REIS, G. Participação e Arenas Públicas: Um Quadro Analítico para Pensar os Conselhos Municipais Setoriais e os Fóruns de Desenvolvimento Local. Caderno Metrôpole, n. 10, p. 75-102, 2º semestre, 2003.

FREITAS, R. Regiões Metropolitanas: Uma Abordagem Conceitual. Humanae, v. 1, n. 3, p. 44-53, dez. 2009.

FRÉMONT, A. La Région, Espace Vécu. Paris: PUF, 1976.

FUNDAÇÃO W. K. KELLOGG. Promovendo o Desenvolvimento Regional na América Latina e Caribe através do Apoio a Grupos de Projetos Articulados e Multidisciplinares Programação para a América Latina e Caribe. Ficha-resuma I: projetos multidisciplinares. Disponível em: <[www.wkcf.org/LAC/Portuguese/PortFactSheet1.pdf](http://www.wkcf.org/LAC/Portuguese/PortFactSheet1.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2008.

GARSON, S. Regiões Metropolitanas – Diversidade e Dificuldade Fiscal da Cooperação. Caderno Metrôpole, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 435-451, jul/dez. 2009.

GASPAR, R. C. Espaço Metropolitano, Política e Economia Global. Cadernos Metrôpole 14, p. 31-49, 2005.

GIL, A. C. Por uma Sociologia da Cidade e da Região. Caderno de Pesquisa. CEAPOG-Imes, São Caetano do Sul, n. 4, p. 23-34, 2001.

GIL, A. C.; KLINK, J. J.; SANTOS, R. E. Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade. In: I Seminário Internacional: o desenvolvimento local na integração: estratégias, instituições e políticas. UNESP, Rio Claro, 2004.

GIL, A. C.; LICHT, R. H. G.; YAMAUCHI, N. I. Regionalização da Saúde e Consciência Regional. Revista Hygeia, v. 2, n. 3, p. 35-46, dezembro, 2006.

GOHN, M. G. Conselhos Gestores na Política Social Urbana e Participação Popular. Caderno Metr pole, n. 7, p. 9-31, 2002.

GOMES, P. C. C. O Conceito de Região e sua Discussão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORREA, R. L. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

GOUV EA, R. G. Autonomia Municipal em Regiões Metropolitanas: As Questões Administrativa e Política. XXIII International Congress of the Latin American Studies Association, Washington, D.C, 2001.

GOUV EA, R. G. Diretrizes para a Gestão Metropolitana no Brasil. Revista Eure, v. XXXV, p. 47-76, abril, 2009.

HAESBAERT, R. Globaliza o e Fragmenta o no Mundo Contemporâneo. In: HAESBAERT, Globaliza o e Fragmenta o no Mundo Contemporâneo. Niterói: EDUFF, 1998.

HETTNE, B. El Nuevo Regionalismo y el Retorno a lo Político. Comercio Exterior, v. 52, n. 11. 2002.

HOOK, G.; KEARNS, I. Subregionalism and World Order. Basingstoke: Macmillan, 1999.

HOTZ, E. F. A Organiza o Metropolitana Pós-Constitui o de 1988. São Paulo em Perspectiva, v. 14, n. 4, p. 91-98, 2000.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Censo 2010. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/cidadesat](http://www.ibge.gov.br/cidadesat)> Acesso em: 02 fev. 2011.

INPES (INSTITUTO DE PESQUISA). Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Disponível em: <[www.uscs.edu.br/pesquisa/inpes.php](http://www.uscs.edu.br/pesquisa/inpes.php)> Acesso em: 22 jan. 2011.

IVO, A. B. L. Governabilidade e Governança na América Latina: Teses e Paradoxos. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 – 11 de outubro, 2002a.

IVO, A. B. L. Recomposição Política, Comunidade Cívica e Governança Urbana. Cadernos MetrÓpole, n. 8, p. 9-32, 2002b.

JACOBI, P. R. Políticas Sociais Locais e os Desafios da Participação Cidadina. Ciência & Saúde Coletiva, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002.

KEATING, M. The New Regionalism in Western Europe. Edward Elgar: Cheltenham, 1998.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: Novo Modelo Regulatório para as Relações entre Estado, Mercado e Sociedade? RAP, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio-junho, 2006.

KLINK, J. Novas Governança para as 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.

KLINK, J.; DENALDI, R. Reestruturação produtiva, Governanças Competitivas e a Fragmentação Socioespacial do Território Metropolitano: Revisitando o Caso Curitiba. In: KLINK, J. (Org.) Governança das MetrÓpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

KLINK, J.; LEPORÉ, W. C. Regionalismo e Reestruturação no Grande ABC Paulista:

uma Perspectiva Brasileira de Governança Metropolitana. In: I Seminário Internacional: o Desenvolvimento Local na Integração: Estratégias, Instituições e Políticas, UNESP, Rio Claro, 2004.

KORNIN, T.; MOURA, R. Metropolização e Governança Urbana: Relações Transescalares em Oposição a Práticas Municipalistas. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 16, p. 17-30, 2004.

KÜBLER, D. & HEINELT, H. An Analytical Framework for Democratic Metropolitan Governance, Workshop n. 12, The Politics of Metropolitan Governance, 30th ECPR Joint Sessions of Workshop, Turin, March, 2002.

LA BLACHE, V. Princípios de Geografia Humana. 2 ed. Lisboa: Cosmos, 1954.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G. Sociedade Civil, Representação e a Dupla Face da Accountability: Cidade do México e São Paulo. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, jan/abr., 2008.

LEAL, S. M. R. A Cooperação Consorciada: Aportes da Experiência Intermunicipal na França para o Caso Brasileiro. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belém (PA), 21 – 25 de Maio, 2007.

LEAL, V. N. Coronelismo. Enxada e Voto. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LEFEBVRE, H. La Production de L'Espace. Paris: Éditions Anthropos, 1981.

LENCIONI, S. Impasses da Gestão Metropolitana nas Regiões de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, v. 12, n. 270, agosto, 2008.

LENCIONI, S.. Região e Geografia. São Paulo: EDUSP. 1999.

LÜHR, V. Repensar a Cidade e seu Futuro. Estudos Avançados, v. 21, n. 60, p. 311-

314, 2007.

MACAULAY, F. Parcerias Entre Estado e Sociedade Civil para Promover a Segurança do Cidadão no Brasil. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, ano 2, n. 2, p. 147-174, 2005.

MARICATO, E. MetrÓpole, LegislaçÓo e Desigualdade. Estudos Avançados, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MARICATO, E. MetrÓpoles Desgovernadas. Estudos Avançados, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011.

MARTINS, J. D. As Regras da MetrÓpole: Campo Urbanístico e Ordem Social na RegiÓo Metropolitana de SÓo Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, UNB, BrasÍlia, 2006.

MATTEDI, M. A.; THEIS, I. M. Cruzando Fronteiras: Conhecimento e Interdisciplinaridade na Pesquisa em Desenvolvimento Regional. Redes, Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 7, n. 2, p. 77-94, 2002.

MELO, M. A. GestÓo Urbano-Metropolitana: Neomunicipalismo e Empresarialismo Local. Cadernos de Textos. Belo Horizonte, FundaçÓo JoÓo Pinheiro e Escola de Governo, n. 2, p.155-172, 2000.

MELO, M. M. A. Da Cidade Ideal Intencional: Cidade ABC, a Utopia Colaboradora. VIII Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra 16, 17 e 18 de Setembro de 2004.

MÉO, G. D. IntroduçÓo ao Debate sobre a MetropolizaçÓo: A Chave de InterpretaçÓo para Compreender a OrganizaçÓo Contemporânea dos Espaços Geográficos. Cofins, n. 4, 2008.

MEYER, R. M. P. Atributos da MetrÓpole Moderna. SÓo Paulo em Perspectiva, v. 14, n.

4, 2000.

MINAYO, M. C. S. Ciência, Técnica e Arte: O Desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, M. C. S. (org.) Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade. 11 ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.

MOURA, R. Lacuna Institucional da Metropolização: Considerações sobre a Região Sul. Caderno de Metrópole, n. 8, p. 33-57, 2002.

NASCIMENTO, E.; MATIAS, L. F. mapeamento da Exclusão/Inclusão Social no espaço Intra-urbano com Dados Censitários: Experiência a partir da Cidade de Ponta Grossa (PR). Revista Terra Plural, Ponta Grossa, v. 2, n. 1, p. 87-102, jan/jun, 2008.

NEGRIN, I. População do Grande ABC Cresce 4,32% em Dez Anos. Jornal Diário do Grande ABC, Santo André, 5 nov. 2010, Caderno Setecidades, disponível em: <[www.dgabc.com.br/News/5839013/populacao-do-grande-abc-cresce-4-32-em-dez-anos.aspx](http://www.dgabc.com.br/News/5839013/populacao-do-grande-abc-cresce-4-32-em-dez-anos.aspx)> Acesso em: 10 fev. 2011.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Governance, Taxation and Accountability. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf>> Acesso em: 20 Ago. 2008.

OLIVA, E. C., GIL, A. C., SILVA, E. C. Desenvolvimento da Regionalidade: Novo Campo da Administração. In: XXXI Enanpad, Rio de Janeiro, 2007.

OLIVEIRA, A. F.; CHAVEIRO, E. F. Desigualdades Sócio-Espaciais, Democracia e Gestão Metropolitana: Análise do Desempenho Institucional em Goiânia (1997-2007). Boletim Goiano de Geografia, v. 28, n. 2, p. 187-202, julho-dezembro, 2008.

OLIVEIRA, F. Proposta para Discussão sobre Desenvolvimento Local: Limites e Possibilidades. Instituto Pólis, São Paulo, 2000.

PAASI, A. Re-constructing Regions and Regional Identity. Nethur lecture, 7.11.2000,

Nijmegen, The Netherlands. Disponível em: <  
<http://www.kun.nl/socgeo/n/colloquium/Paasi1.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2006.

PINTO, S. G. B. Regiões Metropolitanas: Obstáculos Institucionais à Cooperação em Políticas Urbanas. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

PIRES, B. F. A Governança em Espaços Metropolitanos: O Caso da Grande Área Metropolitana do Porto. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto – Portugal, 2008.

PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. R. Instituições, Territórios e Desenvolvimento Local: Delineamento Preliminar dos Aspectos Teóricos e Morfológicos. *Geografia*, Rio Claro, v. 31, n. 3, p. 437-454, setembro-dezembro, 2006.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios brasileiros no período de 1991 e 2000. Disponível em: <[www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php](http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php)> Acesso em: 12 jul. 2010.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Ranking do IDH 2010. Disponível em: <[www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay)> Acesso em: 30 mar. 2011.

PUCHALA, R. Centralidade e Governança na Área Metropolitana de São Paulo: Dilema do Regionalismo diante do Desenvolvimento Terciário nas Cidades. *Exacta*, São Paulo, v. 3, p. 49-61, 2005.

PUTNAM, R. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, v. 6, n. 1, p. 65-78, January, 1995

RAICHELIS, R. Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade. Lua Nova, São Paulo, v. 69, p. 13-48, 2006.

RANDOLPH, R. Sociedade em Rede: Paraíso ou Pesadelo? Reflexões acerca de Novas Formas de Articulação Social e Territorial das Sociedades. Geographia, ano 1, n. 2, 1999.

RHODES, R. A. W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability. Open University Press, 1997.

RIBEIRO, L. C. Q. Os Desafios da Reforma Urbana nas Metrôpoles Brasileiras. In: KLINK, J. (Org.) Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, C. L. O Espaço Social das Grandes Metrôpoles Brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Cadernos Metrôpole, n. 4, p. 9-32, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, R. Dimensão Socioespacial da Exclusão/Integração nas Metrôpoles: Região Metropolitana de São Paulo. Observatório das Metrôpoles: Território, Coesão e Governança Democrática. Rio de Janeiro, outubro, 2008.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. Cooperação Intermunicipal, Reterritorialização da Gestão Pública e Provisão de Bens e Serviços Sociais no Brasil Contemporâneo: A Experiência dos Consórcios de Saúde em Minas Gerais. Cadernos Metrôpole, n. 11, p. 73-106, 2004.

ROCHA, J.; BURSZTYN, M. A Importância da Participação Social na Sustentabilidade do Desenvolvimento Local. Revista Internacional de Desenvolvimento Local, v. 7, n. 11, p. 45-52, setembro, 2005.

ROCHA, R. Dívida do Grande ABC é de R\$ 5,6 bilhões. Jornal Diário do Grande ABC, Caderno Política, disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/5932555/divida-do->

grande-abc-e-de-r-5-6-bilhoes.aspx> Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

ROCHEFORT, M. Regionalização e Rede Urbana. Revista RA'E GA, Curitiba, n. 7, p. 115-121, 2003.

ROTTA, E.; REIS, C. N. Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas. Revista Observatório Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social (OIDLES), v. 1, n. 1, septiembre, 2007.

ROVER, O. J.; BIRKNER, W. M. K.; MUSSOI, E. M. Gestão do Desenvolvimento Local/Regional: Descentralização, Governança e Redes de Poder. Revista Grifos, n. 24, junho, 2008.

SANCHEZ, F. R. Governança Urbana e Participação Cidadã: A Experiência do OP em São Paulo. Cadernos Metrópole, n. 10, p. 141-174, 2003.

SANTOS JR, O. A. Democracia, Desigualdades e Governança Local: Dilemas da Reforma Municipal no Brasil. Cadernos Metrópole, n. 8, p. 87-103, 2002.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997b.

SANTOS, M. Metamorfoses do Espaço Habitado. 5 ed. São Paulo: Hucitec, 1997a.

SANTOS, M. R. M. Conselhos Municipais e a Participação Cívica na Gestão das Políticas Públicas: O Caso da Metrópole Fluminense. Caderno Metrópole, n. 7, p. 97-112, 2002.

SAWAIA, B. Introdução: Exclusão ou Inclusão Perversa? In: SAWAIA, B. (Org.). As Artimanhas da Exclusão: Análise Psicossocial e ética da Desigualdade Social. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SCOTT, A. J.; AGNEW, J.; SOJA, E. W.; STORPER, M. Cidades-Regiões Globais. In: Espaço e Debates, Nº 41, p. 11-25. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 2001.

SILVA, A. C. Geografia e Lugar Social. São Paulo: Contexto, 1991.

SILVA, S. C. Câmara Regional de Desenvolvimento do ABC: Emprego e Inclusão Social. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUCSP/ Programa de Estudos Pós- Graduação em Ciências Sociais. São Paulo, 2002.

SKELCHER, C.; SMITH, M.; MATHUR, N. The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. Institute of Local Government Studies, The University of Birmingham, UK, ESRC Seminar on Public Accountability in the New Institutional Environment University of the West of England, 23 November 2004.

SOARES, P. R. R. Metaformoses da Metrópole Contemporânea: Considerações sobre Porto Alegre. GEOUSP – Espaço e Tempo, n. 20, p. 129-143, 2006.

SOARES, P. R. R.; HALAL, G. A.; GODOY, D. Aglomerações Urbanas e Desenvolvimento Local e Regional: A Aglomeração Urbana do Sul. CAESURA – Revista Crítica de Ciências Sociais e Humanas, n. 27, p. 103-118, julho-dezembro, 2005.

SOKOL, M. City-Regional Governance: On Conceptual Issues. City Futures: An International Conference on Globalism and Urban Change, 8-10 of July, Chicago, 2004.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político. Lua Nova, n. 59, 2003.

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, p. 453-476, jul/dez., 2009.

STAKE, R. E. Case Studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) Handbook of

Qualitative Research. London: Sage, 2000.

TAVARES, F. M. B.; VAZ, P. B. F. Cidades em "Cidades". Estudos em Jornalismo e Mídia, v. 2, n. 2, 2005.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política Social: Universalização ou Focalização – Subsídios para o Debate. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, n. 7, agosto, 2003.

TONELLA, C. Democracia, Participação e Governança Local: Administrações Municipais sob Controle do Partido dos Trabalhadores do Brasil. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra 16 – 18 de setembro, 2004.

TONELLA, C. Poder Local e Políticas Públicas: Um Estudo Exploratório sobre Conselhos Gestores. Cadernos Metrópole, n. 10, p. 103-139, 2003.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos Municipais: Descentralização, Participação e Limites Institucionais. Cadernos Metrópole, p. 59-86, 2002.

TRE-SP (Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo). Disponível em: <[www.tresp.gov.br](http://www.tresp.gov.br)> Acesso em: 23 mar. 2011.

VAN SPEIER, J. Citizen Participation Influencing Public Decision Making: Brazil and the United States. Public Administration Review, v. 69, n. 1, january-february, 2009.

VEGGELAND, N. "Region", "Regionalism", "Regionality": Key Concepts in Regional Nordisk Samhällsvetenskaplig Tidskrift. n. 26, p. 74-82, 1998.

VÉRAS, M. P. B. (Ed e Org). Por uma Sociologia da Exclusão Social, O Debate em Serge Paugam. São Paulo: Educ, 1999.

VÉRAS, M. P. B. Tempo e Espaço na Metrópole: Breves Reflexões sobre Assincronias Urbanas. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 1, p. 3-12, 2001.

WALLIS, A. The New Regionalism. Presentation to the Elected Officials Symposium, Edmonton, University of Alberta, Canada, 2000. Disponível em: <[http://www.munimall.net/eos/2002/wallis\\_regionalism.pdf](http://www.munimall.net/eos/2002/wallis_regionalism.pdf)>

WANDERLEY, L. E. W. Desafios da Sociedade Civil Brasileira em seu Relacionamento Dialético com o Estado e o Mercado. In: MELO RICO, E.; RAICHELIS, R. Gestão Social: Uma Questão em Debate. São Paulo: Educ, 1999.

WARDHAUGH, R. Toward Defining the Prairies: Region, Culture and History. Winnipeg: University of Manitoba Press, 2001.

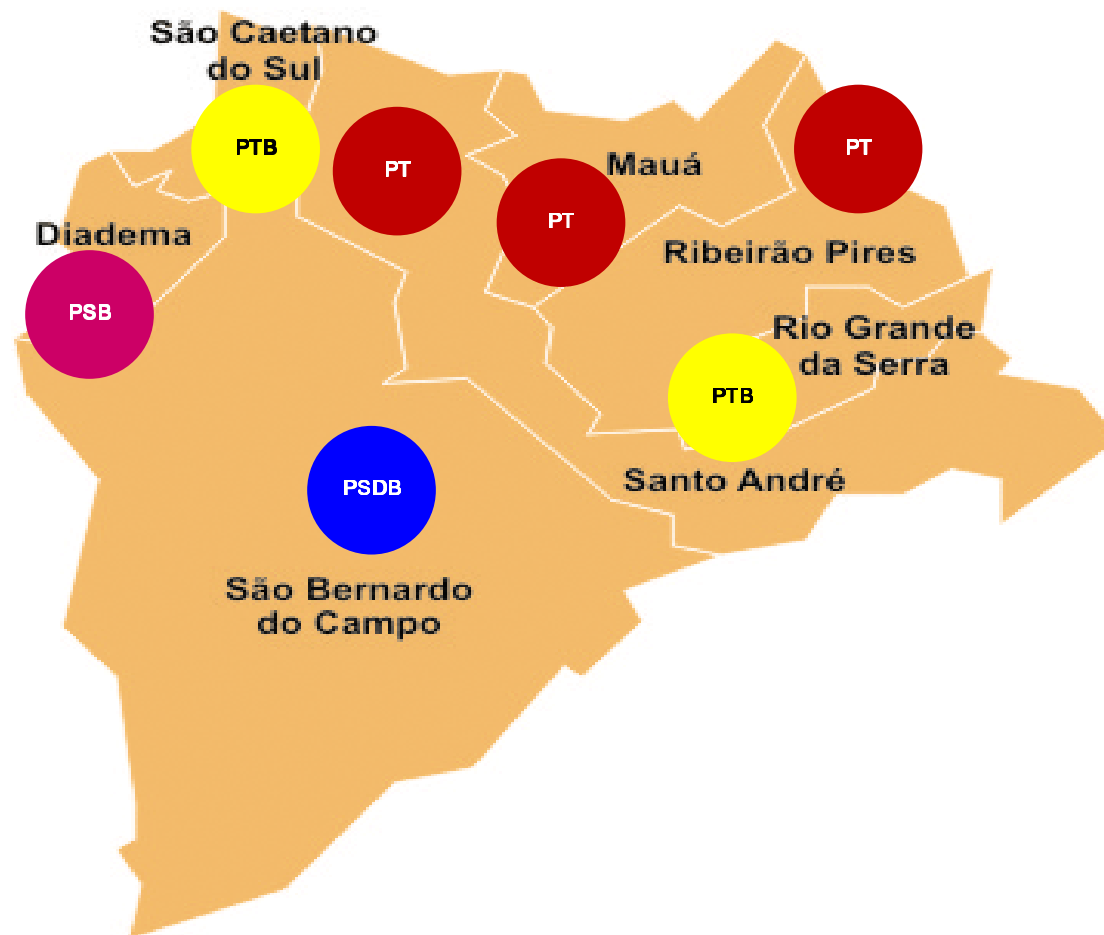
WIKSTROM, N. Metropolitan Government and Governance. A Research Agenda for the Mid 1990s. Virginia Social Science Journal, v. 32, p. 49-66, 1997.

WILSON, R. H.; SPINK, P. K.; WARD, P. M. Governança Metropolitana nas Américas. Caderno Metrópole, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 15-44, jan/jul. 2011.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

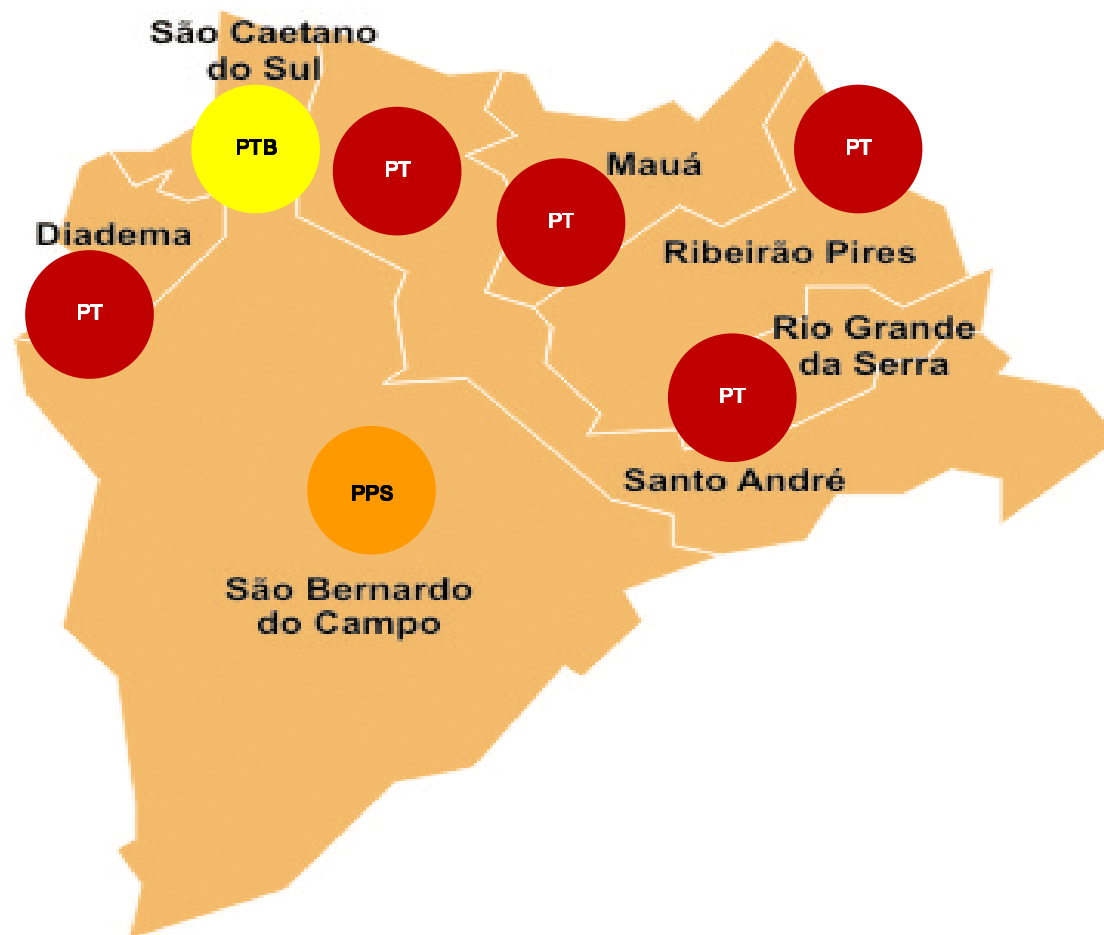
# **Anexos**

## Anexo 1: Mapa dos Partidos Políticos da Região do Grande ABC | 1997 – 2000



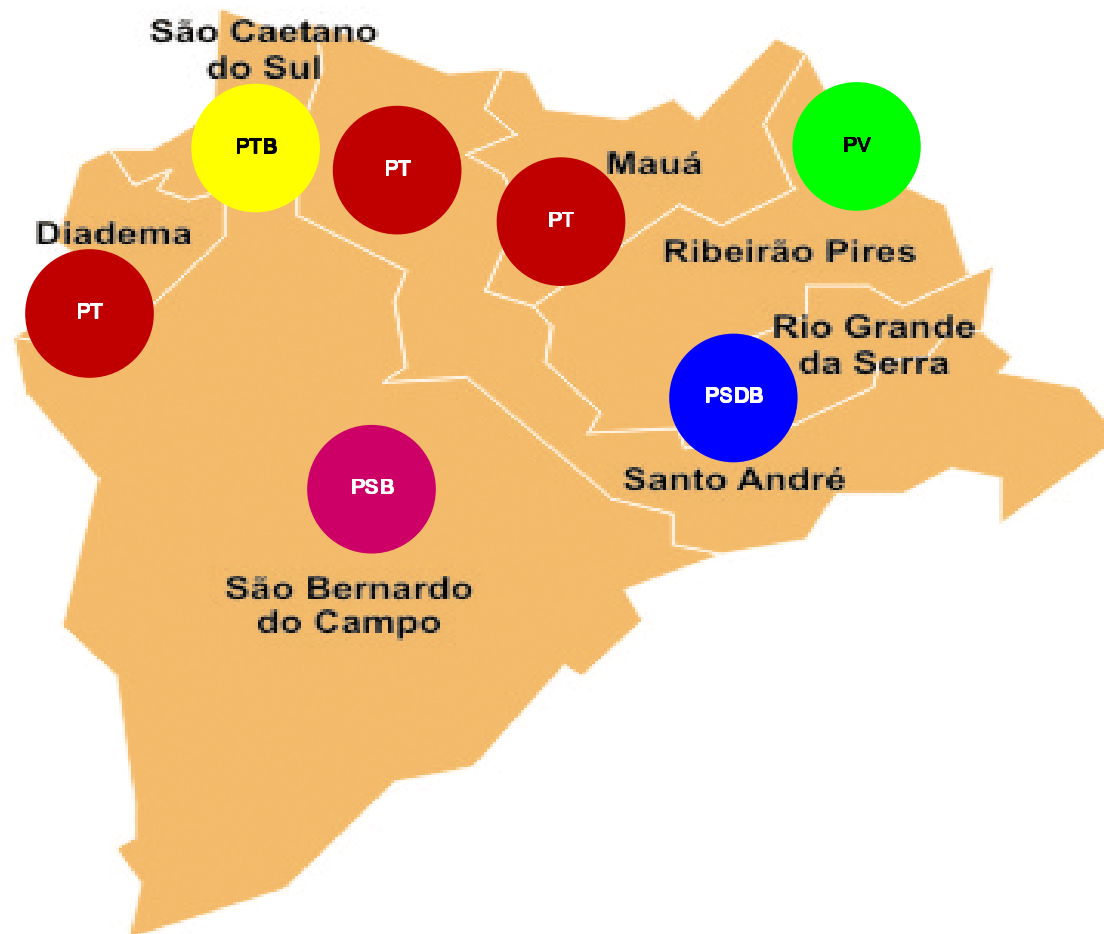
Fonte: Adaptado da Emplasa (2011), <http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/uit/abc.htm>

## Anexo 2: Mapa dos Partidos Políticos da Região do Grande ABC | 2001 – 2004



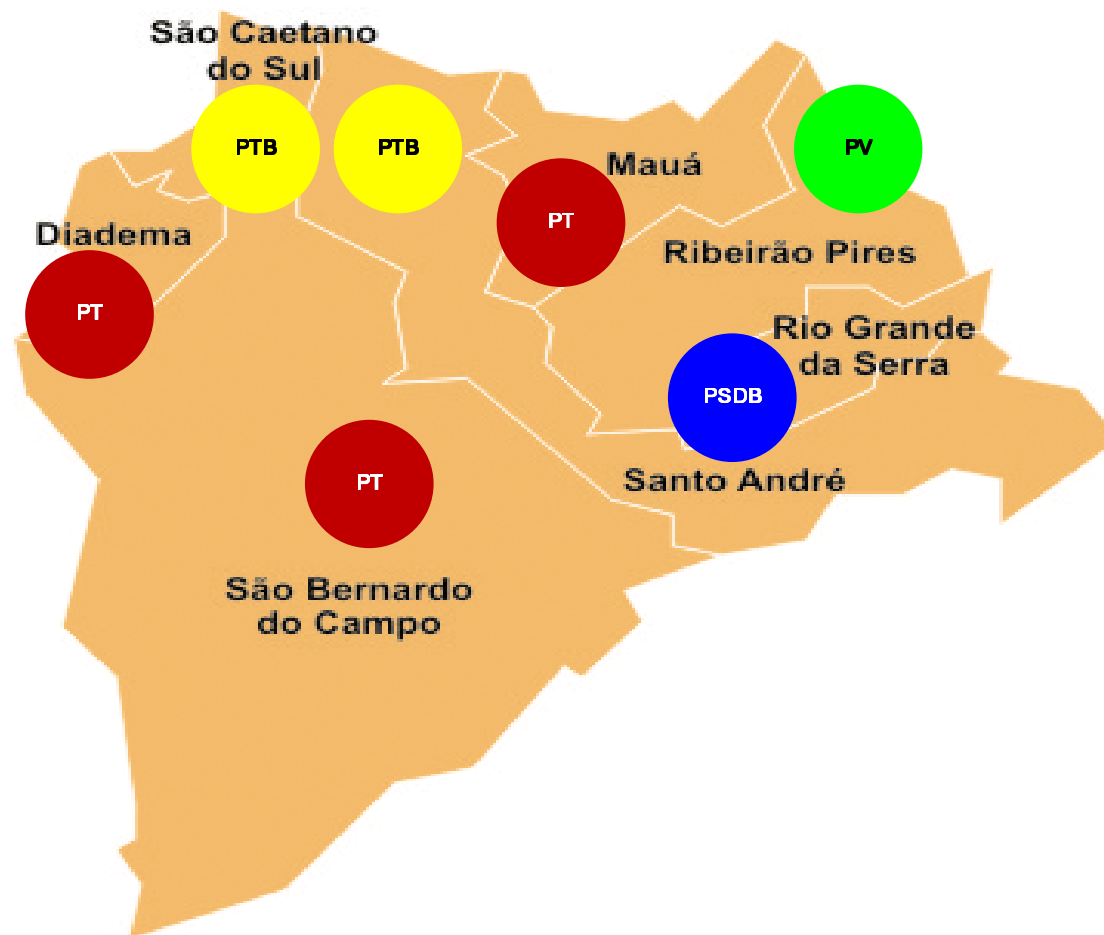
Fonte: Adaptado da Emplasa (2011), <http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/uit/abc.htm>

### Anexo 3: Mapa dos Partidos Políticos da Região do Grande ABC | 2004 – 2008



Fonte: Adaptado da Emplasa (2011), <http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/uit/abc.htm>

#### Anexo 4: Mapa dos Partidos Políticos da Região do Grande ABC | 2009 – 2012



Fonte: Adaptado da Emplasa (2011), <http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/uit/abc.htm>

# Apêndice

## **Apêndice 1: Instrumento de Coleta de Dados**

### **Eixo 1: Identidade Regional**

- (1) Levando em consideração o Grande ABC, como você caracteriza na perspectiva das vocações de cada um dos municípios que pertencem à região?
- (2) Considerando os sete municípios da região, qual você considera o centro? Que fatores o remetem a escolha deste(s) município(s)?
- (3) Os sete municípios do Grande ABC são heterogêneos. Assim sendo, como consentir tantas diferenças em uma região, sendo que uma região remete a alguns aspectos comuns compartilhados pelos municípios?
- (4) Há um sentimento dos munícipes de pertencimento à região (regionalidade)?

### **Eixo 2: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)**

- (5) Quando pensamos na RMSP, logo citamos o Grande ABC como pertencente a ela, a que se deve isto na sua visão?
- (6) A globalização fez emergir, na década de 1990, inúmeras transformações no RMSP, em especial no Grande ABC. Quais foram as que mais se destacaram na sua visão?
- (7) Entendendo o Grande ABC como integrante da RMSP, o que fez a região perder e/ou atrair novos recursos para o desenvolvimento da região?
- (8) Com a “nova” lei das regiões metropolitanas outorgada pelo governador estadual no início de 2011, quais serão os desdobramentos desta lei para o Grande ABC?

### **Eixo 3: Espaço Social Regional**

- (9) Quais foram os desdobramentos da “desindustrialização” da região para às questões sociais?
- (10) Há entre os sete municípios, solidariedade para contornar as desigualdades sociais presentes na região?

(11) Na sua visão, os gestores públicos/privados têm consciência de que os problemas sociais locais podem se constituir em problemas sociais regionais, já que as fronteiras entre os municípios são imperceptíveis?

(12) Na sua percepção, as políticas sociais regionais implementadas nas duas últimas décadas têm caráter universalista ou focalista?

(13) Como o governo estadual se colocou frente aos problemas sociais vivenciados pela região nas duas últimas décadas? Houve repasse de recursos para implementação de políticas sociais?

#### **Eixo 4: Movimento de Articulação e Cooperação Regional**

(14) O Consórcio e a Câmara Regional foi uma busca de integrar a região em diversos setores?

(15) Qual foi o intuito do Planejamento Estratégico Regional (PER) elaborado em 2000 para os próximos 10 anos envolvendo os ETs e GTs? Que resultados foram alcançados pelo ET – Inclusão Social?

(16) Quais eram as metas e objetivos do ET – Inclusão Social? Com relação ao seu GT, quais eram as metas e os objetivos?

(17) A articulação regional conseguiu levantar um volume de recursos – que isoladamente os municípios não conseguiriam – para viabilizar os projetos e políticas sociais?

(18) O Estado, os municípios e a sociedade civil contribuíram para alcançar as metas de desenvolvimento social na região nos últimos dez anos?

(19) Na sua percepção, o projetos e políticas sociais elaboradas e implementadas pelo seu GT estão aquém ou acima das expectativas dos gestores?

#### **Eixo 5: Governança Metropolitana**

(20) Como você caracteriza a governança metropolitana? Qual é o seu conhecimento?

(21) O Consórcio e a Câmara Regional vêm encorajando e fomentando este processo de governança metropolitana? Elas estão aptas para liderar este movimento na região?

(22) Nas reuniões do seu GT, quais são os assuntos – ou temas – mais calorosos? Quais são os temas que afloram a tensão entre os participantes do GT?

(23) Que evolução – caso haja – das negociações dos projetos de caráter regional no seu GT? Simultaneamente, que aspectos podem ser citados em termos de estagnação e/ou retrocesso?

(24) Há um respaldo institucional do Consórcio e/ou Câmara Regional para a efetivação dos compromissos e pactos regionais acordados pelos gestores públicos/privados?

(25) Qual a relação do Consórcio com o governo estadual e federal? Estas esferas foram convidadas para participar do processo de governança metropolitana no Grande ABC?

(26) As “regras do jogo” estão claras para àqueles que compõem os GTs no Consórcio? Os gestores públicos/privados têm consciência de seus papéis para o desenvolvimento da regional?

(27) A governança metropolitana preza por princípios, tais como: o senso de justiça e equidade; a prestação de contas; a conformidade com os compromissos e acordos; e a transparência das informações. De que maneira estes princípios estão inseridos no processo de governança metropolitana no Grande ABC?

## **Referências**

ABRUCIO, F. L. A Questão Federativa e o Problema Metropolitano. In: Retratos Metropolitanos: A Experiência do Grande ABC em Perspectiva Comparada. São Caetano do Sul, p. 9-28, 2001.

ABRUCIO, F. L. Para Além da Descentralização: Os Desafios da Coordenação Federativa no Brasil. In: FLEURY, S. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento. São Paulo: FGV, 2005.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDROW, C. T. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: Tendências, Desafios e Impacto sobre as Regiões Metropolitanas. In: KLINK, J. (Org.) Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ALENCAR, E. R. P. Política de Governança para as Localidades. Thesis, São Paulo, ano I, v. 2, p. 1-17, 2004.

ÂNTICO, C. Deslocamentos Pendulares na Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 4, p. 110-120, outubro-dezembro, 2005.

ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, C. A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAÚJO, M. L. M. A Cidade e as Regiões Urbanizadas: Aspectos da Legislação Brasileira e Gestão Regional. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 109, p. 119-138, jul/dez., 2005.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ASQUINO, M. S.; GROSTEIN, M. D. Governança Metropolitana e Infraestrutura em São

Paulo: O Desafio de Conciliar Interesses Regionais e Impacto Local. Pós, v. 17, n. 28, São Paulo, Dezembro, 2010.

AZEVEDO, S. Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte. Cadernos MetrÓpole, n. 4, p. 65-79, 2000.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. L. M. Poder Local, Federalismo y Gestión Metropolitana em Brasil. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, v. 37, n. 145/146, p. 625-634, 2005.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. M. Reforma do Estado e Federalismo: Os Desafios da Governança Metropolitana. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). O Futuro das MetrÓpoles: Desigualdades e Governabilidade. Rio de Janeiro: Revan, p. 525-551, 2000a.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. M. Reforma do Estado e GestÓo Metropolitana no Brasil: O Caso de Belo Horizonte. Cadernos de Textos. Belo Horizonte, FundaçÓo JoÓo Pinheiro e Escola de Governo, n.2, p.103-120, 2000b.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. Searching for Civil Society: Changing Patterns of Governance in Britain. Public Administration, v. 81, n. 1, p. 41-62, 2003.

BOEIRA, S. L.; BUECKMANN, E. Z.; FERREIRA, E. Governança Local e Democrática em Dois MunicÍpios da Grande FlorianÓpolis: Estudo sobre Conselhos Municipais e Políticas de Sustentabilidade. Desenvolvimento em QuestÓo, v. 5, n. 10, p. 127-160, julho-dezembro, 2007.

BÓGUS, L. M. M.; VÉRAS, M. P. B. A ReorganizaçÓo Metropolitana de São Paulo: Espaços Sociais no Contexto da GlobalizaçÓo. Cadernos MetrÓpole, n. 3, p. 81-98, 2000.

BOISIER, S. Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: Entre a Caixa-Preta e o Projeto Político. Planejamento e Políticas Públicas, n. 13, junho, 1996a.

BOISIER, S. Modernidad y TerrítÓrio. Cuadernos del ILPES n. 42. Santiago do Chile,

1996b.

BOOTHROYD, P. Construindo Capacidades para a Governança Metropolitana. In: KLINK, J. (Org.) Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

BORGES, A. Governança e Política Educacional: A Agenda Recente do Banco Mundial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 52, 2003.

BORJA, J. As Cidades e o Planejamento Estratégico: Uma Reflexão Européia e Latino-Americana. In: FISCHER, T. (Org.). Gestão Contemporânea – Cidades Estratégicas e Organizações Locais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

BOSCHI, R. R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

BOURDIEU, P. O Poder Simbólico. Lisboa e São Paulo: Difel e Bertrand Brasil, 1989.

BRAVA, S. C. Mitos e Realidades sobre a Inclusão Social, Participação Cidadã e Desenvolvimento Local: Uma Discussão sobre Contextos e Conceitos. II Foro Temático Regional: Gobernabilidad para el Empoderamiento de Los Pobres. Lima – Peru, del 30 de octubre al 1ro. de noviembre de 2002.

BRUNELLI, A.; URANI, A. Novas Governanças para a Região Metropolitana de São Paulo. Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (IETS), versão preliminar, maio, 2006.

CÂMARA – CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC. O Caminho do Desenvolvimento Sustentado: Santo André, 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. Disponível em: <<http://www.cmsandre.sp.gov.br/legislativo/historia.htm>> Acesso em: 06 abr. 2011.

CARLOS, A. F. A. Dinâmicas Urbanas na Metrópole de São Paulo. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. América Latina: Cidade, Campo e Turismo. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), San Pablo, Diciembre, 2006.

CARLOS, A. F. A. São Paulo: Dinâmica Urbana e Metropolização. Revista Território, Rio de Janeiro, ano VII, n. 11, 12 e 13, setembro-outubro, 2003.

CARVALHO, I. M. M. Globalização, Metrôpoles e Crise Social no Brasil. Revista EURE, v. 32, n. 95, p. 5-20, Santiago – Chile, Mayo, 2006.

CARVALHO, I. M. M.; ALMEIDA, P. H.; AZEVEDO, J. S. G. Dinâmica Metropolitana e Estrutura Social em Salvador. Tempo Social; Revista de Sociologia – USP, v. 13, n. 2, p. 89-114, novembro, 2001.

CARVALHO, J. P. Alckmin Sanciona Lei que Reorganiza Região Metropolitana de São Paulo: Proposta Estabelece Novo Sistema de Gestão para 39 Municípios, Dividida em Cinco Sub-Regiões. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,alckmin-sanciona-lei-que-reorganiza-regiao-metropolitana-de-sao-paulo,733346,0.htm>> Acesso em: 19 de Maio de 2011.

CARVALHO, M. Cidade Global: anotações Críticas sobre um Conceito. São Paulo em Perspectiva, v. 14, n. 4, p. 70-82, 2000.

CASTELLS, M.; BORJA, J. Local y Global: La Gestión de Las Ciudades en la Era de la Information. 1 ed. Madrid, Taurus, 1997.

CONSÓRCIO – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DAS BACIAS DO ALTO TAMANDUATEÍ E BILLINGS. Cenário Econômico para a Região do Grande ABC. Santo André, dez. 1992.

CONSÓRCIO – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. 20 Anos Planejando e Executando Ações Regionais, 2010.

CONSÓRCIO – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. Relatório de Atividades, 2009.

CÔRTEZ, S. V. Céticos e Esperançosos: Perspectivas da Literatura sobre Participação e Governança. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Outubro, 2005.

CRUZ, G. R.; FREIRE, J. Participação e Arenas Públicas: Um Quadro Analítico para Pensar os Conselhos Municipais Setoriais e os Fóruns de Desenvolvimento Local. Cadernos MetrÓpole, n. 10, p. 75-102, 2003.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios Intermunicipais: Uma Alternativa de Integração Regional Ascendente. São Paulo: Polis Programa de Gestão Pública e Cidadania/EAESP-FGV, 2001.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: De que Estamos Falando? IN: MATO, D. Políticas de Ciudadania y Sociedad Civil em Tiempos de Globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: Um Primeiro Passo na Construção de uma Proposta Teórico-Metodológica. Desenvolvimento em Questão, v. 1, n. 02, p. 73-97, julho-dezembro, 2003.

DANIEL, C. Governo Local e Reforma Urbana num Quadro de Crise Estrutural. Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

DANIEL, C. Uma Experiência de Desenvolvimento Econômico Local: A Câmara Regional do Grande ABC. Santo André, dezembro, 1999.

DANIEL, C.; SOMEKH, N.. Novas Estratégias de Ação Regional: A Experiência Recente da Câmara do Grande ABC. In: VIII Encontro Nacional da ANPUR, Porto Alegre, maio,

1999.

DAVIDOVICH, F. *Metrópole e Território: Metropolização do Espaço no Rio de Janeiro*. Caderno Metrôpoles, n. 6, p. 67-77, 2001.

DIAS, F. *A Questão Metropolitana*. Cadernos Metrópole, v. 14, p. 11-29, 2005.

DIAS, S. *Considerações acerca dos Consórcios Públicos Regulamentados pela Lei 11.107/2005*. In: KLINK, J. (Org.) *Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.

DINIZ, C. C. *A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regionais e Urbana*. Revista de Economia, Selecta, Brasília (DF), v. 7, n. 4, p. 1-18, dezembro, 2006.

DINIZ, C. C.; CAMPOLINA, B. *A Região Metropolitana de São Paulo: Reestruturação, Re-Espacialização e Novas Funções*. Revista Eure, v. XXXIII, n. 98, p. 27-43, Santiago de Chile, Mayo, 2007.

DINIZ, E. *Em Busca de um Novo Paradigma: A Reforma do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 4, 1996.

ECKERT, K. *Relações de Regionalidade: O Caso Vale do Taquari*. Antares, n. 3, p. 92 – 112, jan/jun 2010.

EUROPA: *A União Européia em Linha*. FEDER: *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*. Disponível em: <[europa.eu.int/index\\_pt.htm](http://europa.eu.int/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2008.

FARAH, M. F. S. *Características Recentes e Desafios das Articulações Urbano-Regionais do Estado de São Paulo*. In: *Seminário Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: A Espacialidade do Desenvolvimento Brasileiro*. São Paulo, Anpur, 2001.

FAWCET, L.; HURRELL, A. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and*

International Order. Oxford e Nova York. Oxford University Press, 1998.

FERREIRA, J. S. W. São Paulo, o Mito da Cidade-Global: Ideologia e Mercado na Produção da Cidade. VI Seminário Internacional de Desarrollo Urbano. Buenos Aires, 3 e 4 de julho, 2003

FLEY, K. Governança Urbana e Participação Pública. Revista de Administração Contemporânea (RAC), v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007.

FREIRE, J.; REIS, G. Participação e Arenas Públicas: Um Quadro Analítico para Pensar os Conselhos Municipais Setoriais e os Fóruns de Desenvolvimento Local. Caderno Metrôpole, n. 10, p. 75-102, 2º semestre, 2003.

FREITAS, R. Regiões Metropolitanas: Uma Abordagem Conceitual. *Humanae*, v. 1, n. 3, p. 44-53, dez. 2009.

FRÉMONT, A. *La Région, Espace Vécu*. Paris: PUF, 1976.

FUNDAÇÃO W. K. KELLOGG. Promovendo o Desenvolvimento Regional na América Latina e Caribe através do Apoio a Grupos de Projetos Articulados e Multidisciplinares. Programação para a América Latina e Caribe. Ficha-resuma I: projetos multidisciplinares. Disponível em: <[www.wkkf.org/LAC/Portuguese/PortFactSheet1.pdf](http://www.wkkf.org/LAC/Portuguese/PortFactSheet1.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2008.

GARSON, S. Regiões Metropolitanas – Diversidade e Dificuldade Fiscal da Cooperação. Caderno Metrôpole, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 435-451, jul/dez. 2009.

GASPAR, R. C. Espaço Metropolitano, Política e Economia Global. Cadernos Metrôpole 14, p. 31-49, 2005.

GIL, A. C. Por uma Sociologia da Cidade e da Região. Caderno de Pesquisa. CEAPOG-Imes, São Caetano do Sul, n. 4, p. 23-34, 2001.

GIL, A. C.; KLINK, J. J.; SANTOS, R. E. Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade. In: I Seminário Internacional: o desenvolvimento local na integração: estratégias, instituições e políticas. UNESP, Rio Claro, 2004.

GIL, A. C.; LICHT, R. H. G.; YAMAUCHI, N. I. Regionalização da Saúde e Consciência Regional. Revista Hygeia, v. 2, n. 3, p. 35-46, dezembro, 2006.

GOHN, M. G. Conselhos Gestores na Política Social Urbana e Participação Popular. Caderno Metr pole, n. 7, p. 9-31, 2002.

GOMES, P. C. C. O Conceito de Região e sua Discussão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORREA, R. L. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

GOUV EA, R. G. Autonomia Municipal em Regiões Metropolitanas: As Questões Administrativa e Política. XXIII International Congress of the Latin American Studies Association, Washington, D.C, 2001.

GOUV EA, R. G. Diretrizes para a Gestão Metropolitana no Brasil. Revista Eure, v. XXXV, p. 47-76, abril, 2009.

HAESBAERT, R. Globaliza o e Fragmenta o no Mundo Contemporâneo. In: HAESBAERT, R. Globaliza o e Fragmenta o no Mundo Contemporâneo. Niterói: EDUFF, 1998.

HETTNE, B. El Nuevo Regionalismo y el Retorno a lo Político. Comercio Exterior, v. 52, n. 11. 2002.

HOOK, G.; KEARNS, I. Subregionalism and World Order. Basingstoke: Macmillan, 1999.

HOTZ, E. F. A Organiza o Metropolitana Pós-Constitui o de 1988. São Paulo em Perspectiva, v. 14, n. 4, p. 91-98, 2000.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Censo 2010. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/cidadesat](http://www.ibge.gov.br/cidadesat)> Acesso em: 02 fev. 2011.

INPES (INSTITUTO DE PESQUISA). Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Disponível em: <[www.uscs.edu.br/pesquisa/inpes.php](http://www.uscs.edu.br/pesquisa/inpes.php)> Acesso em: 22 jan. 2011.

IVO, A. B. L. Governabilidade e Governança na América Latina: Teses e Paradoxos. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 – 11 de outubro, 2002a.

IVO, A. B. L. Recomposição Política, Comunidade Cívica e Governança Urbana. Cadernos MetrÓpole, n. 8, p. 9-32, 2002b.

JACOBI, P. R. Políticas Sociais Locais e os Desafios da Participação Cidadina. Ciência & Saúde Coletiva, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002.

KEATING, M. The New Regionalism in Western Europe. Edward Elgar: Cheltenham, 1998.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: Novo Modelo Regulatório para as Relações entre Estado, Mercado e Sociedade? RAP, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio-junho, 2006.

KLINK, J. Novas Governança para as 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.

KLINK, J.; DENALDI, R. Reestruturação produtiva, Governanças Competitivas e a Fragmentação Socioespacial do TerritÓrio Metropolitano: Revisitando o Caso Curitiba. In: KLINK, J. (Org.) Governança das MetrÓpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

KLINK, J.; LEPORÉ, W. C. Regionalismo e Reestruturação no Grande ABC Paulista:

uma Perspectiva Brasileira de Governança Metropolitana. In: I Seminário Internacional: o Desenvolvimento Local na Integração: Estratégias, Instituições e Políticas, UNESP, Rio Claro, 2004.

KORNIN, T.; MOURA, R. Metropolização e Governança Urbana: Relações Transescalares em Oposição a Práticas Municipalistas. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 16, p. 17-30, 2004.

KÜBLER, D. & HEINELT, H. An Analytical Framework for Democratic Metropolitan Governance, Workshop n. 12, The Politics of Metropolitan Governance, 30th ECPR Joint Sessions of Workshop, Turin, March, 2002.

LA BLACHE, V. Princípios de Geografia Humana. 2 ed. Lisboa: Cosmos, 1954.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G. Sociedade Civil, Representação e a Dupla Face da Accountability: Cidade do México e São Paulo. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, jan/abr., 2008.

LEAL, S. M. R. A Cooperação Consorciada: Aportes da Experiência Intermunicipal na França para o Caso Brasileiro. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belém (PA), 21 – 25 de Maio, 2007.

LEAL, V. N. Coronelismo. Enxada e Voto. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LEFEBVRE, H. La Production de L'Espace. Paris: Éditions Anthropos, 1981.

LENCIONI, S. Impasses da Gestão Metropolitana nas Regiões de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, v. 12, n. 270, agosto, 2008.

LENCIONI, S.. Região e Geografia. São Paulo: EDUSP. 1999.

LÜHR, V. Repensar a Cidade e seu Futuro. Estudos Avançados, v. 21, n. 60, p. 311-

314, 2007.

MACAULAY, F. Parcerias Entre Estado e Sociedade Civil para Promover a Segurança do Cidadão no Brasil. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, ano 2, n. 2, p. 147-174, 2005.

MARICATO, E. MetrÓpole, LegislaçÓo e Desigualdade. Estudos Avançados, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MARICATO, E. MetrÓpoles Desgovernadas. Estudos Avançados, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011.

MARTINS, J. D. As Regras da MetrÓpole: Campo Urbanístico e Ordem Social na RegiÓo Metropolitana de SÓo Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, UNB, BrasÍlia, 2006.

MATTEDI, M. A.; THEIS, I. M. Cruzando Fronteiras: Conhecimento e Interdisciplinaridade na Pesquisa em Desenvolvimento Regional. Redes, Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 7, n. 2, p. 77-94, 2002.

MELO, M. A. GestÓo Urbano-Metropolitana: Neomunicipalismo e Empresarialismo Local. Cadernos de Textos. Belo Horizonte, FundaçÓo JoÓo Pinheiro e Escola de Governo, n. 2, p.155-172, 2000.

MELO, M. M. A. Da Cidade Ideal Intencional: Cidade ABC, a Utopia Colaboradora. VIII Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra 16, 17 e 18 de Setembro de 2004.

MÉO, G. D. IntroduçÓo ao Debate sobre a MetropolizaçÓo: A Chave de InterpretaçÓo para Compreender a OrganizaçÓo Contemporânea dos Espaços Geográficos. Cofins, n. 4, 2008.

MEYER, R. M. P. Atributos da MetrÓpole Moderna. SÓo Paulo em Perspectiva, v. 14, n.

4, 2000.

MINAYO, M. C. S. Ciência, Técnica e Arte: O Desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, M. C. S. (org.) Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade. 11 ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.

MOURA, R. Lacuna Institucional da Metropolização: Considerações sobre a Região Sul. Caderno de Metrópole, n. 8, p. 33-57, 2002.

NASCIMENTO, E.; MATIAS, L. F. mapeamento da Exclusão/Inclusão Social no espaço Intra-urbano com Dados Censitários: Experiência a partir da Cidade de Ponta Grossa (PR). Revista Terra Plural, Ponta Grossa, v. 2, n. 1, p. 87-102, jan/jun, 2008.

NEGRIN, I. População do Grande ABC Cresce 4,32% em Dez Anos. Jornal Diário do Grande ABC, Santo André, 5 nov. 2010, Caderno Setecidades, disponível em: <[www.dgabc.com.br/News/5839013/populacao-do-grande-abc-cresce-4-32-em-dez-anos.aspx](http://www.dgabc.com.br/News/5839013/populacao-do-grande-abc-cresce-4-32-em-dez-anos.aspx)> Acesso em: 10 fev. 2011.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Governance, Taxation and Accountability. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf>> Acesso em: 20 Ago. 2008.

OLIVA, E. C., GIL, A. C., SILVA, E. C. Desenvolvimento da Regionalidade: Novo Campo da Administração. In: XXXI Enanpad, Rio de Janeiro, 2007.

OLIVEIRA, A. F.; CHAVEIRO, E. F. Desigualdades Sócio-Espaciais, Democracia e Gestão Metropolitana: Análise do Desempenho Institucional em Goiânia (1997-2007). Boletim Goiano de Geografia, v. 28, n. 2, p. 187-202, julho-dezembro, 2008.

OLIVEIRA, F. Proposta para Discussão sobre Desenvolvimento Local: Limites e Possibilidades. Instituto Pólis, São Paulo, 2000.

PAASI, A. Re-constructing Regions and Regional Identity. Nethur lecture, 7.11.2000,

Nijmegen, The Netherlands. Disponível em: <  
<http://www.kun.nl/socgeo/n/colloquium/Paasi1.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2006.

PINTO, S. G. B. Regiões Metropolitanas: Obstáculos Institucionais à Cooperação em Políticas Urbanas. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

PIRES, B. F. A Governança em Espaços Metropolitanos: O Caso da Grande Área Metropolitana do Porto. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto – Portugal, 2008.

PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. R. Instituições, Territórios e Desenvolvimento Local: Delineamento Preliminar dos Aspectos Teóricos e Morfológicos. *Geografia*, Rio Claro, v. 31, n. 3, p. 437-454, setembro-dezembro, 2006.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios brasileiros no período de 1991 e 2000. Disponível em: <[www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php](http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php)> Acesso em: 12 jul. 2010.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Ranking do IDH 2010. Disponível em: <[www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay)> Acesso em: 30 mar. 2011.

PUCHALA, R. Centralidade e Governança na Área Metropolitana de São Paulo: Dilema do Regionalismo diante do Desenvolvimento Terciário nas Cidades. *Exacta*, São Paulo, v. 3, p. 49-61, 2005.

PUTNAM, R. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, v. 6, n. 1, p. 65-78, January, 1995

RAICHELIS, R. Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade. *Lua Nova*, São Paulo, v. 69, p. 13-48, 2006.

RANDOLPH, R. Sociedade em Rede: Paraíso ou Pesadelo? Reflexões acerca de Novas Formas de Articulação Social e Territorial das Sociedades. *Geographia*, ano 1, n. 2, 1999.

RHODES, R. A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Open University Press, 1997.

RIBEIRO, L. C. Q. Os Desafios da Reforma Urbana nas Metrôpoles Brasileiras. In: KLINK, J. (Org.) *Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.

RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, C. L. O Espaço Social das Grandes Metrôpoles Brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. *Cadernos Metrôpole*, n. 4, p. 9-32, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, R. Dimensão Socioespacial da Exclusão/Integração nas Metrôpoles: Região Metropolitana de São Paulo. *Observatório das Metrôpoles: Território, Coesão e Governança Democrática*. Rio de Janeiro, outubro, 2008.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. Cooperação Intermunicipal, Reterritorialização da Gestão Pública e Provisão de Bens e Serviços Sociais no Brasil Contemporâneo: A Experiência dos Consórcios de Saúde em Minas Gerais. *Cadernos Metrôpole*, n. 11, p. 73-106, 2004.

ROCHA, J.; BURSZTYN, M. A Importância da Participação Social na Sustentabilidade do Desenvolvimento Local. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 7, n. 11, p. 45-52, setembro, 2005.

ROCHA, R. Dívida do Grande ABC é de R\$ 5,6 bilhões. *Jornal Diário do Grande ABC*, Caderno Política, disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/5932555/divida-do->

grande-abc-e-de-r-5-6-bilhoes.aspx> Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

ROCHEFORT, M. Regionalização e Rede Urbana. Revista RA'E GA, Curitiba, n. 7, p. 115-121, 2003.

ROTTA, E.; REIS, C. N. Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas. Revista Observatório Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social (OIDLES), v. 1, n. 1, septiembre, 2007.

ROVER, O. J.; BIRKNER, W. M. K.; MUSSOI, E. M. Gestão do Desenvolvimento Local/Regional: Descentralização, Governança e Redes de Poder. Revista Grifos, n. 24, junho, 2008.

SANCHEZ, F. R. Governança Urbana e Participação Cidadã: A Experiência do OP em São Paulo. Cadernos Metrópole, n. 10, p. 141-174, 2003.

SANTOS JR, O. A. Democracia, Desigualdades e Governança Local: Dilemas da Reforma Municipal no Brasil. Cadernos Metrópole, n. 8, p. 87-103, 2002.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997b.

SANTOS, M. Metamorfoses do Espaço Habitado. 5 ed. São Paulo: Hucitec, 1997a.

SANTOS, M. R. M. Conselhos Municipais e a Participação Cívica na Gestão das Políticas Públicas: O Caso da Metrópole Fluminense. Caderno Metrópole, n. 7, p. 97-112, 2002.

SAWAIA, B. Introdução: Exclusão ou Inclusão Perversa? In: SAWAIA, B. (Org.). As Artimanhas da Exclusão: Análise Psicossocial e ética da Desigualdade Social. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SCOTT, A. J.; AGNEW, J.; SOJA, E. W.; STORPER, M. Cidades-Regiões Globais. In: Espaço e Debates, Nº 41, p. 11-25. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 2001.

SILVA, A. C. Geografia e Lugar Social. São Paulo: Contexto, 1991.

SILVA, S. C. Câmara Regional de Desenvolvimento do ABC: Emprego e Inclusão Social. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUCSP/ Programa de Estudos Pós- Graduated em Ciências Sociais. São Paulo, 2002.

SKELCHER, C.; SMITH, M.; MATHUR, N. The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. Institute of Local Government Studies, The University of Birmingham, UK, ESRC Seminar on Public Accountability in the New Institutional Environment University of the West of England, 23 November 2004.

SOARES, P. R. R. Metaformoses da Metrópole Contemporânea: Considerações sobre Porto Alegre. GEOUSP – Espaço e Tempo, n. 20, p. 129-143, 2006.

SOARES, P. R. R.; HALAL, G. A.; GODOY, D. Aglomerações Urbanas e Desenvolvimento Local e Regional: A Aglomeração Urbana do Sul. CAESURA – Revista Crítica de Ciências Sociais e Humanas, n. 27, p. 103-118, julho-dezembro, 2005.

SOKOL, M. City-Regional Governance: On Conceptual Issues. City Futures: An International Conference on Globalism and Urban Change, 8-10 of July, Chicago, 2004.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político. Lua Nova, n. 59, 2003.

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, p. 453-476, jul/dez., 2009.

STAKE, R. E. Case Studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) Handbook of

Qualitative Research. London: Sage, 2000.

TAVARES, F. M. B.; VAZ, P. B. F. Cidades em "Cidades". Estudos em Jornalismo e Mídia, v. 2, n. 2, 2005.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política Social: Universalização ou Focalização – Subsídios para o Debate. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, n. 7, agosto, 2003.

TONELLA, C. Democracia, Participação e Governança Local: Administrações Municipais sob Controle do Partido dos Trabalhadores do Brasil. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra 16 – 18 de setembro, 2004.

TONELLA, C. Poder Local e Políticas Públicas: Um Estudo Exploratório sobre Conselhos Gestores. Cadernos Metrópole, n. 10, p. 103-139, 2003.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos Municipais: Descentralização, Participação e Limites Institucionais. Cadernos Metrópole, p. 59-86, 2002.

TRE-SP (Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo). Disponível em: <[www.tresp.gov.br](http://www.tresp.gov.br)> Acesso em: 23 mar. 2011.

VAN SPEIER, J. Citizen Participation Influencing Public Decision Making: Brazil and the United States. Public Administration Review, v. 69, n. 1, january-february, 2009.

VEGGELAND, N. "Region", "Regionalism", "Regionality": Key Concepts in Regional Nordisk Samhällsvetenskaplig Tidskrift. n. 26, p. 74-82, 1998.

VÉRAS, M. P. B. (Ed e Org). Por uma Sociologia da Exclusão Social, O Debate em Serge Paugam. São Paulo: Educ, 1999.

VÉRAS, M. P. B. Tempo e Espaço na Metrópole: Breves Reflexões sobre Assincronias Urbanas. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 1, p. 3-12, 2001.

WALLIS, A. The New Regionalism. Presentation to the Elected Officials Symposium, Edmonton, University of Alberta, Canada, 2000. Disponível em: <[http://www.munimall.net/eos/2002/wallis\\_regionalism.pdf](http://www.munimall.net/eos/2002/wallis_regionalism.pdf)>

WANDERLEY, L. E. W. Desafios da Sociedade Civil Brasileira em seu Relacionamento Dialético com o Estado e o Mercado. In: MELO RICO, E.; RAICHELIS, R. Gestão Social: Uma Questão em Debate. São Paulo: Educ, 1999.

WARDHAUGH, R. Toward Defining the Prairies: Region, Culture and History. Winnipeg: University of Manitoba Press, 2001.

WIKSTROM, N. Metropolitan Government and Governance. A Research Agenda for the Mid 1990s. Virginia Social Science Journal, v. 32, p. 49-66, 1997.

WILSON, R. H.; SPINK, P. K.; WARD, P. M. Governança Metropolitana nas Américas. Caderno Metrópole, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 15-44, jan/jul. 2011.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.