

Gestão do espaço regional:

cooperação e conflito nas relações inter-governamentais

**os casos da Região Metropolitana de Campinas
e do Consórcio do Grande ABC**

Magda Ramos Jardim

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração em Planejamento Urbano e Regional.

Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira (Orientador)

São Paulo

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

mr.jardim@ajato.com.br



Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Jardim, Magda Ramos

J37g Gestão do espaço regional: cooperação e conflito nas relações inter-governamentais, os casos da Região Metropolitana de Campinas e do Consórcio do Grande ABC/ Magda Ramos Jardim. - São Paulo, 2007. 139 p.: il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional)
- FAUUSP.

Orientador: João Sette Whitaker Ferreira

1.Áreas metropolitanas 2.Federalismo 3.Consórcio do Grande ABC. I.Título

CDU 711.432

Folha de Aprovação

Magda Ramos Jardim

Gestão do Espaço Regional: cooperação e conflito nas relações inter-governamentais - os casos da Região Metropolitana de Campinas e do Consórcio do Grande ABC

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em _____

Banca Examinadora:

Prof(a). Dr(a) _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof(a). Dr(a) _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof(a). Dr(a) _____

Instituição _____ Assinatura _____

Dedicatória

Dedico este trabalho a meu marido, Márcio, minhas filhas Lilian e Marina, e a Deus, que me agraciou com esta maravilhosa família, a origem de tudo que se faz bem feito e que foram o apoio estável e inestimável sempre que surgiram as dificuldades.

Arbor ex fructu cognoscitur.

(Pelo fruto se conhece a árvore.)

Agradecimento

Nada se faz sem o apoio e a ajuda de valiosos amigos. Desta maneira, cabe aqui registrar o justo reconhecimento a todos que, de algum modo, tornaram esta dissertação possível:

A meu orientador, Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira, pela confiança, orientação e amizade.

Aos colegas da Caixa Econômica Federal (Ana Cristina, Ana Luiza, Gisele, Lu Royer, Sílvia, Silmar, Zig, Wilson, Chiquetti e tantos mais), obrigado pela compreensão e paciência, especialmente quando estas qualidades faltavam juntamente de minha parte...

Ao amigo PeagaH – Paulo Henrique F. Moura, um agradecimento especial pelo apoio e amizade, sem os quais não seria possível finalizar este trabalho.

Aos professores e funcionários da FAU-USP, pelo carinho e atenção constantes.

À minha família (marido, filhas, pais, irmãos, avôs, tios e primos), a base de tudo que se faz bem feito.

Por fim, agradeço também a você, que contribuiu direta ou indiretamente para a elaboração deste trabalho, mas cujo nome não foi citado expressamente aqui.

“**C**oncentrei-me nas cidades grandes (...) porque esta é a questão mais constantemente negligenciada na teoria urbanística. (...) Várias das áreas urbanas de hoje com os piores problemas – e nitidamente os mais embaraçosos – eram subúrbios e áreas residenciais nobres há não muito tempo; é provável que muitos dos novos subúrbios ou semi-subúrbios venham a ser engolidos pelas cidades e tenham sucesso ou não enquanto tais, de acordo com sua adaptação ou não à função de distritos urbanos. (...)”

No entanto, espero que o leitor não entenda minhas observações como um guia do que ocorre nas cidades, nas pequenas cidades ou nos subúrbios que se mantêm periféricos. Cidades, subúrbios e até mesmo cidadezinhas são organismos totalmente diferentes das metrópoles. Já estamos numa enrascada enorme por tentar entender as cidades grandes com base no comportamento e no suposto funcionamento das cidades menores. Se tentarmos entender as cidades menores com base nas metrópoles, a confusão será ainda maior.”

Jane Jacobs, “Morte e vida das grandes cidades”, p. 15

JARDIM, Magda Ramos. Gestão do Espaço Regional: cooperação e conflito nas relações inter-governamentais - os casos da Região Metropolitana de Campinas e do Consórcio do Grande ABC. São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

O presente trabalho versa sobre a gestão das regiões metropolitanas, o papel destas instituições no sistema federativo brasileiro consignado na Constituição Federal de 1988 e a questão da cooperação (ou da falta desta) entre entes governamentais. Estuda-se o modelo institucional da instância regional, criada pelo Governo do estado de São Paulo para gestão da região metropolitana de Campinas, e compara-o ao modelo adotado pelo Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que atingiu significativos avanços na gestão regional e na articulação com os demais níveis de Governo e Sociedade Civil. A partir deste recorte espacial, procura-se, inicialmente, apreender a lógica de gestão destes modelos, considerando aspectos institucionais – formação, estrutura organizacional e funcionamento, instrumentos administrativo-financeiros e mecanismos de articulação dos atores sociais – Poder Público e Sociedade, e de coordenação das políticas públicas na escala regional. Em seguida, a partir da análise dos projetos desenvolvidos e das ações implantadas, reflete-se sobre os limites destes modelos e sobre as possibilidades dessas instâncias funcionarem como mecanismos efetivos de gestão do espaço metropolitano.

Palavras-chave: metrópole, gestão regional, gestão metropolitana, cooperação inter-governamental, Brasil, federalismo.

Abstract

JARDIM, Magda Ramos. Regional Area Management: teamwork and conflict on inter-administration relationship - the Campinas Metropolitan Area and the Great ABC Consortium cases. São Paulo, 2007. Dissertation (Master of Science Degree) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

This dissertation covers the metropolitan area management, these institutions place in the consigned Brazilian federative system in the Federal Constitution of 1988 and the question of the cooperation (or the lack of this) among governmental levels. The regional instance institutional model, created for the government of the state of São Paulo to manage the metropolitan area of Campinas is analyzed and compared with the Trust Inter-municipal Consortium of the Great ABC model adopted, that reached significant achievement on regional area management and the articulation with other government levels and civil society. From this space clipping, it is searched, initially, to capture the management logic of these models, considering institutional aspects - creation, organizational structure and functional aspects, administrative-financial tools and social actors articulation mechanisms - public authority and society, and the public politics coordination on the regional scale. After that, from the analysis of the developed projects and the implemented actions, it is reflected on the limits of these models and the possibilities of these instances to work as effective mechanisms on metropolitan area management.

Keywords: metropolis, regional area management, metropolitan area management, inter-administration teamwork, Brazil, federalism.

Sumário

Introdução	9
Capítulo #1: A Questão Metropolitana no Brasil	17
1.1. A Questão Metropolitana no Brasil	18
1.2. Urbanização e Metropolização Brasileiras	19
1.3. Institucionalização das Regiões Metropolitanas	26
Capítulo #2: Federalismo e Gestão Metropolitana: Dilemas da Cooperação	32
2.1. Alguns Aspectos Conceituais Sobre Federalismo	33
2.2. O Novo Federalismo Brasileiro Pós-Constituição Federal de 1988	36
2.3. Descentralização Federativa e Relações Inter-governamentais	40
2.4. Impactos do Novo Federalismo: o Imbróglio Metropolitano	45
2.5. A Emergência de Novos Arranjos: os Consórcios Intermunicipais	47
Capítulo #3: A Região Metropolitana de Campinas – RMC	55
3.1. Caracterização Geral da Região	56
3.2. Diagnóstico	57
3.3. A Instância Regional de Gestão	72
3.4. Atuação e Principais Resultados	75

Capítulo #4: A Experiência de Gestão Regional do Grande ABC Paulista -----	82
4.1. Breve Caracterização da Região -----	83
4.2. Contexto Regional e Cooperação Intermunicipal -----	92
4.3. A Desconcentração da Atividade Econômica Paulista -----	93
4.4. Impactos da Crise Brasileira dos Anos 80 -----	95
4.5. Reestruturação Produtiva e Crise de Emprego no Grande ABC -----	96
4.6. O Pensar Regional – uma Ação Coletiva Contra a Crise -----	101
4.7. O Sistema de Gestão Regional -----	105
4.8. Atuação e Principais Resultados -----	109
4.9. Fatores Facilitadores da Cooperação -----	111
Capítulo #5: Reflexão: Impasses e Desafios da Gestão Metropolitana no Brasil ----	115
5.1. Reflexões Sobre a Gestão Metropolitana -----	116
5.2. Reflexões Sobre os Casos do ABC e da RMC -----	118
5.3. Considerações Finais -----	120
Referências -----	122
Referências bibliográficas -----	123
Sites -----	135
Decretos e Leis -----	138

Introdução

O tema da gestão metropolitana, abafado pela euforia municipalista advinda da redemocratização e relegado a um plano secundário pelo processo constituinte brasileiro, desponta novamente no cenário dos debates relativos às questões urbanas e institucionais do país e retorna à agenda política nacional, face ao agravamento dos problemas urbanos e sociais das metrópoles brasileiras e aos incessantes constrangimentos decorrentes da crescente exclusão social e territorial nestas áreas. A redução da atenção a essas questões ocorre, no entanto, numa relação inversa ao fenômeno da metropolização e à evolução dos problemas urbanos, ambientais e de qualidade de vida nas regiões metropolitanas, que se intensificam, a partir de meados de 1990, por fatores internos e externos. A desaceleração da economia brasileira e o crescimento da dívida externa nos anos 1980, a adoção de programas de ajuste fiscal e de políticas neoliberais, com redução dos gastos sociais nos anos 90, e a ocorrência de mu-

danças significativas no contexto internacional, como a “financeirização” da economia, revolução tecnológica e a reestruturação produtiva, foram fatores determinantes da amplificação da crise urbana brasileira que se apresenta de forma mais exacerbada nas regiões metropolitanas (FERREIRA, 2000; MARICATO, 2000).

Com uma taxa de urbanização de 81,20% em 2000 e praticamente um terço da população total vivendo em treze metrópoles brasileiras (IBGE, Censo 2000), a gestão destas áreas metropolitanas passa a ser um dos grandes desafios à governabilidade do nosso país. Tal situação denota a relevância deste objeto de estudo e reforça a pertinência da reflexão sobre a gestão de um espaço tão complexo e diverso como o metropolitano, não só pelo aprofundamento da crise urbana e das desigualdades sociais, como também pela pluralidade de atores sociais, envolvidos na produção dessa configuração espacial concentradora, fisicamente contínua, porém fragmentada político-administrativamente (NEGREIROS, 2001).

O fenômeno da metropolização caracterizou-se, no Brasil, por um intenso ritmo de crescimento urbano em torno das principais capitais estaduais e ganhou impulso entre as décadas de 1960 e 1980, ápice do acelerado processo de urbanização (GOUVÊA, 2005). Este processo, cuja lógica está ligada à expansão industrial capitalista no Brasil, trouxe profundas mudanças na rede urbana nacional, conformando o atual arranjo territorial, cuja marca predominante é a concentração populacional e econômica em grandes aglomerações urbanas, precariamente urbanizadas e assoladas por desastres sociais e ambientais (MARICATO, 1995).

As Regiões Metropolitanas – RM, conformadas pela acelerada urbanização e constituídas por várias unidades territoriais autônomas política e administrativamente, demandam políticas de planejamento e gestão territorial específicas e exigem a ação conjunta entre poderes, esferas de Governo e Sociedade, para a execução das funções públicas de interesse comum. A gestão destas

áreas metropolitanas envolve, portanto, a gestão territorial de poder, o que a coloca como um processo político e um desafio de governabilidade. Isto nos remete ao sistema federalista brasileiro, desenhado pela redemocratização e pela Constituição Federal de 1988, que deu grande poder de atuação às instâncias subnacionais e introduziu um sistema de decisões fragmentado, com uma multiplicidade de atores políticos com poder de veto, gerador de conflitos e tensões nas relações inter e intra-governamentais (ABRUCIO, 2001, p. 37; SOUZA, C., 2003, p. 137).

Entre 1973 e 74, foram criadas, por legislação federal do regime militar então no poder, nove regiões metropolitanas, desconsiderando-se as especificidades da organização sócio-econômica e as peculiaridades das áreas aglomeradas que essas regiões abrangiam. A institucionalização das RM brasileiras originou-se justamente como uma resposta do governo militar ao debate que emergia entre segmentos representativos da Sociedade Civil, preocupados com a crescente urbanização, metropolização e suas seqüelas sócio-demográficas. O planejamento altamente centralizado subsequente, infelizmente, veio impor um modelo de gestão tecnocrático e padronizado, indistinto, a todas as regiões metropolitanas. O financiamento para o desenvolvimento urbano era feito via fundos federais e repassado diretamente a companhias estaduais, destinando-se, basicamente, a saneamento, transporte e habitação, desconsiderando, assim, o planejamento urbano elaborado por órgãos metropolitanos (ARAÚJO FILHO, 1996; DAVIDOVICH, 2004).

As RM, assim como as entidades estaduais criadas para geri-las, passaram por experiências variadas desde a década de 70, mas todas apresentaram pouca efetividade e sofreram o agravamento dos conflitos de competência entre esferas de governo e entre unidades da mesma esfera, ou seja, conflitos e tensões nas relações inter e intra-governamentais (SOUZA, 2003).

O processo de redemocratização brasileiro, de viés fortemente municipalista, trouxe retrocesso à questão da gestão das regiões metropolitanas e o assunto foi perdendo espaço na agenda

política, apesar da ampliação da complexidade das aglomerações e do espaço urbano brasileiro que, em meados de 1980, já apontavam para a necessidade de ações cooperadas entre os municípios metropolitanos (DAVIDOVICH, 2004, p.200).

Além disso, a institucionalização das regiões metropolitanas vêm ocorrendo sem o devido desenvolvimento de uma cultura regional. De modo geral, sua matriz político-institucional não traduz a complexidade de fenômenos econômicos, socioculturais e ambientais que determinam essas “espacialidades”, tais como as características diferenciadas entre os municípios da aglomeração, os diferentes graus de inserção no fenômeno metropolitano, os diversificados interesses e peso político no conjunto, as desigualdades referentes às demandas de políticas públicas e capacidade de atendimento e a total inexistência de políticas compensatórias (KORNIN; MOURA, 2004, p. 18). Ou seja, a amplificação da crise urbana e a introdução de novas variáveis federativas relacionadas à coexistência de várias instâncias de decisão local dentro do mesmo território metropolitano, aumentam a complexidade desses espaços e trazem à tona a necessidade de vincular decisões políticas, econômicas e ambientais à gestão metropolitana.

Os instrumentos tradicionais de planejamento urbano também se mostram anacrônicos diante desses fenômenos, tendo em vista não contemplarem exigências que transcendam os limites municipais. Esse anacronismo, ainda segundo Kornin e Moura (2004), agrava-se ante a criação de novos instrumentos na década de 1990, voltados a incrementar a competitividade dos municípios através de estratégias empresariais orientadas à produção global do espaço, transformando-os em produto a ser ofertado no “mercado internacional de cidades”. A adoção desta e de outras premissas do planejamento estratégico leva os Municípios a desenvolver ações pontuais, obedientes ao desafio global, descaracterizando as funções de planejamento do território e colocando a produção do espaço à mercê dos ditames de um mercado global.

Neste mesmo período (anos 90), com o maior distanciamento da União, ampliam-se as dificuldades dos Municípios na assunção das novas atribuições, devido, em parte, às fragilidades administrativas e financeiras da maior parte das municipalidades. Esta situação acabou gerando dois tipos de jogo político na federação brasileira: se, de um lado, observou-se a competição predatória por investimentos privados, da qual a guerra fiscal é um bom exemplo, de outro lado, verificou-se também a emergência de novos arranjos institucionais e de novas práticas cooperativas entre Municípios e entre estes e a Sociedade Civil, voltados, principalmente, para a resolução de problemas que transcendem o território municipal, exigindo a atuação conjunta com municípios vizinhos ou, até mesmo, com outros estados. Em outras palavras, competição e cooperação nas relações inter-governamentais.

È importante destacar que as RM, segundo os preceitos constitucionais, são instituições regionais integrantes da organização do estado-membro, criadas com o objetivo de executar as funções públicas de interesse comum. Ou seja, são instituições válidas e responsáveis pela gestão territorial do espaço metropolitano. No entanto, verifica-se, desde a década de 1990, o agravamento dos problemas urbanos, sociais e ambientais nestas áreas, apesar da multiplicação de entidades metropolitanas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (RIBEIRO, 2004, p. 9): havia nove RM em 1974, multiplicadas para 26 na atualidade.

Partindo da premissa de que Regiões Metropolitanas são instituições válidas para colocar em prática a gestão metropolitana, conforme definido constitucionalmente, e inserido no contexto até aqui apresentado, o presente trabalho tem, como objetivo, refletir sobre os limites e possibilidades destas instâncias regionais funcionarem como mecanismos efetivos de gestão do espaço metropolitano, capazes de promover o planejamento e a articulação das políticas públicas na escala intermunicipal e coordenar ações voltadas para a resolução dos problemas e desequi-

lívrios regionais. Tal estudo é feito pela análise de dois modelos diferentes de gestão regional envolvendo áreas metropolitanas: a Região Metropolitana de Campinas – RMC e o Consócio do Grande ABC, sendo, o primeiro, parte integrante da estrutura político-administrativa do estado de São Paulo, e, o segundo, criado voluntariamente, em 1990, pelos prefeitos das sete cidades que compõem a região do ABC. Para efetuar tais reflexões, definiu-se o roteiro que se segue.

No capítulo 1, busca-se situar a questão metropolitana no contexto brasileiro. Inicia-se pelo processo de urbanização no Brasil e a conformação do espaço metropolitano, além das dificuldades do planejamento urbano brasileiro como instrumental de apoio aos processos sociais. Mostra-se uma retrospectiva do processo de institucionalização das RM, buscando verificar as interfaces com o processo da redemocratização e com as variáveis federativas. Em seguida, apresentam-se aspectos relacionados à configuração da crise urbana e metropolitana brasileira e os principais desafios que se colocam à gestão das regiões metropolitanas.

No capítulo 2, busca-se situar as RM no sistema federalista brasileiro e na dinâmica das relações inter-governamentais. Após uma rápida conceituação sobre federalismo, faz-se um breve histórico do federalismo brasileiro pós-Constituição Federal de 1988, abordando aspectos da redemocratização, da descentralização federativa e da inserção do Município no jogo político. Em seguida, mostra-se o novo quadro das relações entre os entes federados, em especial no tocante às RM. Mostra-se que, em meio à prática de guerra fiscal, emergem novos arranjos institucionais entre municípios, apontando para novas possibilidades de gestão regional cooperativa.

No capítulo 3, busca-se conhecer o modelo de gestão da RMC. Inicia-se com a caracterização geral da região e com o levantamento dos principais problemas metropolitanos, passando, em seguida, para a institucionalização da RMC e de suas instâncias de gestão. Tomando-se por base a legislação vigente, faz-se uma análise da RMC sob os aspectos institucionais – formação,

estrutura organizacional e funcionamento, aos instrumentos de gestão – financeiros e de planejamento, mecanismos de articulação com os demais níveis de governo e com os atores regionais. Em seguida, a partir da análise dos projetos desenvolvidos, das ações implantadas e dos principais resultados, busca-se comparar com os problemas diagnosticados para verificar a aderência do planejamento executado pela RMC com a realidade metropolitana e os resultados atingidos.

No capítulo 4, busca-se conhecer a experiência de gestão regional adotada na região do Grande ABC paulista. Inicia-se com uma breve descrição da história da região, seguida por sua caracterização geral e pelos aspectos envolvidos na sua formação, visando conhecer o contexto sob o qual são montados os instrumentos e as ações de cooperação inter-governamental. Apresenta-se o processo de construção do modelo regional e de criação de espaços e mecanismos de coordenação e cooperação, e de articulação com os demais níveis de governo. Descreve-se a formação das instâncias de gestão, a estruturação do modelo e sua evolução institucional. Busca-se verificar as interfaces do modelo com as variáveis federativas, entender como foram superadas as tendências ao federalismo competitivo e verificar a elaboração do planejamento regional e, finalmente, seus principais resultados.

O capítulo 5 fecha o presente trabalho, trazendo algumas reflexões sobre impasses e desafios da gestão metropolitana no Brasil, tudo isso na esperança de trazer uma pequena contribuição para tal área, tão promissora e importante para o futuro próximo de várias (e cada vez mais numerosas) regiões importantes do país.

A Questão Metropolitana no Brasil

Um tema cada vez mais discutido nos últimos anos por acadêmicos, formuladores de políticas públicas, e gestores urbanos é o da gestão metropolitana. Relegado a segundo plano pelo processo constituinte de 1988, o tema retorna à agenda política nacional diante da crítica realidade sócio-espacial de metrópoles brasileiras e da necessidade de enfrentar uma situação que Maricato (2000) denomina “tragédia urbana brasileira”: ocupação desordenada do solo, degradação ambiental, deficiência de infra-estrutura, pobreza, desemprego, crise dos serviços urbanos, poluição dos recursos hídricos, segregação territorial, violência etc.

Num país com taxa de urbanização acima de 80% e universo metropolitano de mais de 64,5 milhões de pessoas e 38% do total da população em 2000 (DAVIDOVICH, 2004, p. 202), essa realidade concreta e pungente mostra a pertinência da reflexão e do debate sobre a gestão de um espaço tão complexo e diverso como o metropolitano, especialmente no tocante à pluralidade de atores sociais e de instâncias de poder.

Urbanização e Metropolização Brasileiras

O processo de urbanização no Brasil manteve um ritmo bastante acelerado, especialmente na segunda metade do século XX, e apresentou grande diversidade e heterogeneidade no território nacional. Dentre outros aspectos, Motta (2004) destaca: a interiorização do fenômeno urbano, a rápida urbanização das áreas de fronteira econômica, o crescimento das cidades médias, o aumento da “periferização” dos centros urbanos e a formação e consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas. Tais manifestações do processo de urbanização resultam, em parte, da reestruturação econômica em curso no país, cujos impactos geram novos padrões, sobretudo na estrutura do emprego urbano e na dinâmica migratória.

A ocupação do território nacional, as transformações da rede urbana e a produção do ambiente construído são, portanto, manifestações do processo de urbanização, e estão diretamente relacionadas com os processos econômicos e as relações sociais que se desenvolvem nestes espaços ao longo do tempo, e cujos impactos geram novos padrões de ocupação e novas dinâmicas econômicas, as quais se tornam parte constitutiva das determinações do processo de mudança, realimentando-o (IPEA, 2001, p. 33 e 41).

População e taxa de urbanização no Brasil (x 1000 hab.)

Ano	População total	População urbana*	%
1940	41.236	12.876	31,2
1950	51.944	18.783	36,2
1960	70.967	31.991	45,1
1970	93.139	52.085	55,9
1980	119.003	80.436	67,6
1991	146.826	110.991	75,6
2000	169.873	137.925	81,2

Fonte: IBGE.

* As populações de 1940 e 1950 incluem valores referentes ao que o IBGE denominava "urbano" e "suburbano".

Até o início do século XX, o Brasil era considerado um país eminentemente agrário, com aproximadamente 90% da população brasileira vivendo em áreas rurais. Essa situação começa a se inverter a partir dos anos 1940 até 80, quando a população urbana brasileira passa de 26,35% para 68,86%, chegando a 81,2% no ano 2000 (BRASIL, 2001, p. 25). Neste período, que coincide com a expansão industrial no Brasil, desenvolvimento capitalista e urbanização acelerada caminharam juntos desde a década de 1930, quando teve início o processo brasileiro de industrialização sob a coordenação do Estado Nacional, que investiu fortemente em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial, visando à substituição de importações, e instituiu as bases legais para a organização social do trabalho.

A nova legislação trabalhista, reguladora da relação capital/trabalho, privilegia o trabalhador urbano em detrimento do rural e coloca, nas mãos do Estado, o controle sobre os salários urbanos. Esses expedientes, segundo Maricato (1996, p. 39; 1995, p. 274), garantem farta oferta de força de trabalho e baixos salários, elementos centrais para o processo de acumulação capitalista urbano-industrial.

Essa situação é predadora para a força de trabalho, já que os salários mal asseguram sua reprodução – tanto no que concerne à moradia, educação, saúde, como também à própria nutrição, e traz, como efeito, sua exclusão do mercado formal de moradias, além da conseqüente ampliação da produção ilegal destas e da segregação espacial. O reflexo no espaço urbano, desse processo industrial baseado na intensa exploração da força de trabalho e na exclusão social, é a “periferização” das grandes cidades, marcada pela proliferação de loteamentos populares, geralmente irregulares, sem infra-estrutura e com residências operárias auto-construídas (MAUTNER, 1999), e que será determinante na conformação do espaço urbano, em especial o metropolitano.

Entre as décadas de 1940 e 80, a industrialização se expande de forma bastante acelerada, favorecida pela ampliação do intervencionismo governamental e do investimento direto do Estado, principalmente no setor industrial, gerando profundas transformações na sociedade brasileira e promovendo a consolidação da formação territorial urbano-industrial nacional.

A partir da década de 1950, com a chegada da grande indústria de matriz fordista e a inserção do país na divisão internacional do trabalho, o processo nacional de industrialização passa por um forte rearranjo e entra numa nova fase de dinamismo e expansão acelerada. Apesar de comandada pelo Estado, verifica-se, a partir desta fase, um crescente controle do capital internacional. O Estado, através do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, canaliza fortes investimentos para o setor de infra-estrutura industrial e impulsiona a implantação de indústrias de bens de consumo duráveis, bens de capitais e segmentos da indústria pesada (PAIM, 2005).

Nesta fase, verifica-se expressiva aceleração no ritmo de crescimento do mercado doméstico e significativas mudanças no modo de vida do consumidor, com reflexos no espaço urbano.

Todo esse processo de industrialização acelerada, especialmente a partir do Governo Kubitschek, gerou, e continua gerando, simultaneamente, benefícios e problemas, que formam uma experiência complexa e de difícil avaliação. É inegável que a expansão e consolidação do setor industrial trouxeram um efetivo desenvolvimento da economia urbana e um razoável progresso tecnológico; contudo, dado o padrão de acumulação industrial e a dinâmica do processo de urbanização no Brasil, ao promover o desenvolvimento econômico, o crescimento urbano tem gerado, também, altos custos sociais para as cidades, sobretudo nas RM, principal *locus* de todos esses processos: muita degradação ambiental, desigualdades econômicas, segregação espacial e crescente exclusão social. Diversos grupos sociais têm sido, cada vez mais, excluídos dos benefícios e oportunidades e do pleno acesso aos serviços oferecidos pela concentração econômica e

populacional nas cidades: crédito, infra-estrutura e equipamentos urbanos. Exclusão social e territorial têm determinado a baixa qualidade de vida nas metrópoles, bem como contribuído diretamente para a degradação ambiental e urbana.

Essa característica espacialmente concentradora da urbanização brasileira, somada à ausência do Estado na provisão de infra-estrutura e serviços públicos, conforma cidades com baixa capacidade produtiva, incapazes de prover emprego à população imigrante (MARICATO, 2000).

De 1940 a 1980, o PIB brasileiro cresceu mais de 7% ao ano (SABÓIA, 1993; apud MARICATO, 1995), sendo que, neste mesmo período, observa-se que a população urbana cresceu 33,6%, passando de 26,35% para 68,86% do total. Somente entre 70 e 80, incorporaram-se à população urbana mais de trinta milhões de novos habitantes. Em 1960, havia no Brasil duas cidades com mais de um milhão de habitantes: São Paulo e Rio de Janeiro; em 70, havia cinco, em 80, dez, e, em 90, doze (SANTOS, 1993, p. 74; apud MARICATO, 1996). Estes números demonstram que, no Brasil, o fenômeno da metropolização está ligado ao crescimento industrial. Segundo Lipietz (1995; apud MARICATO, 1996) nos NIC – *New Industrialized Countries*, o desenvolvimento do “fordismo periférico” não se estendeu a todo o território, mas se reduz e se concentra em alguns pontos do país, ao contrário do que aconteceu nos países centrais.

O intervencionismo estatal, que desde a década de 30 foi um facilitador da acumulação urbano-industrial, ampliou-se continuamente no Brasil entre as décadas de 1940 e 80, período em que o Estado passou a operar, não apenas como regulador do sistema econômico, mas, ao mesmo tempo, como investidor direto, principalmente no setor industrial. Sobre este assunto, Maricato aponta outro lado: o da irregularidade, pois grande parte dessas casas é feita “fora da lei”, sem participação dos governos, nem recursos técnicos e financeiros significativos... Ou seja,

é um imenso empreendimento, bastante “descapitalizado” e construído com técnicas arcaicas, fora do mercado formal.

Dentro do processo de desenvolvimento brasileiro, verifica-se, a partir de 1975, a fase de internacionalização financeira, caracterizada por crise e esgotamento fiscal-financeiro do Estado Nacional, cuja capacidade de comandar o processo de industrialização foi seriamente comprometida pelo endividamento interno e externo. A lógica do investimento passou a ser comandada por empresas transnacionais e pelo capital privado a elas associado. O período caracteriza-se pela redução do ritmo de crescimento das grandes metrópoles (SP/RJ) e pela emergência de novos centros dinâmicos fora do eixo consolidado (Fortaleza, Manaus, Brasília-Goiania, entre outros). A partir de 1991-95, a orientação do processo de industrialização passa a responder à dinâmica de uma estrutura de mercado, não mais restrita às dimensões do território nacional, mas orientada para a consolidação de cadeias produtivas trans-fronteiriças, principalmente no Cone Sul da América, destinadas a ocupar o mercado sul-americano e competir em escala mundial.

Estudos do IPEA (2001, v. 1), sobre os impactos da industrialização nacional na configuração da rede urbana brasileira, indicam que o grande adensamento urbano ocorreu entre as décadas de 30 e 60 – ocupação em direção ao Oeste (Goiás). Os centros urbanos implantados no período 1960-80 estão bastante marcados pelo viés político e refletem, em grande parte, os desmembramentos com vistas a aumentar as cotas no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o que é, particularmente, significativo no sertão nordestino. No período 1980-93, consolidam-se novas áreas de “semeadura urbana” nos estados de Rondônia, Mato Grosso e Tocantins.

O fenômeno da metropolização no Brasil caracterizou-se, basicamente, por um intenso ritmo de crescimento urbano em torno das principais capitais estaduais e ganhou impulso entre as décadas de 1960 e 70, ápice do acelerado processo de urbanização. Em geral, no Brasil, esses

dois processos, urbanização acelerada e metropolização, ocorreram simultaneamente à concentração de atividades industriais, por força das oportunidades de mercado e das óbvias vantagens oferecidas pela existência de significativos contingentes populacionais migrando para os grandes centros urbano (GOUVÊA, 2005).

Entre os anos 1960 e 96, a população urbana aumenta de 31 para 137 milhões de habitantes, ou seja, em 36 anos, as cidades brasileiras receberam mais de 100 milhões de novos moradores (BRASIL, 2001, p. 25). Esses números absolutos, segundo Maricato (2000, p. 21), nos mostram o “gigantesco movimento de construção urbana”, envolvido no assentamento residencial dessa grande massa de população e na satisfação de suas necessidades básicas – saúde, moradia, transporte, trabalho, educação, saneamento, nutrição etc. Outro aspecto relevante é que esse processo de crescimento populacional e de urbanização, entretanto, não ocorre de forma homogênea, pois o grande contingente migratório tem como destino, em geral, as grandes aglomerações urbanas, indicando o caráter concentrador da industrialização brasileira. Verifica-se uma grande disparidade entre os perfis dos mais de 5.500 municípios brasileiros, dos quais mais de 90% apresentam população inferior a 50 mil habitantes, enquanto, no outro extremo, constata-se existência de quase duas dezenas de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas com mais de um milhão de indivíduos, sendo que São Paulo chegou ao século XXI com quase 18 milhões de habitantes. No ano 2000, as 13 principais RM concentravam cerca de um terço da população brasileira.

Esse grau de concentração se mantém estável desde os anos 80, passando de 35% para 37% do total da população brasileira (IBGE – Censo Demográfico 1980, 1991 e 2000; Contagem populacional 1996 in NEGREIROS, 2001).

Brasil – Aglomerações urbanas – núcleo periferia (1988)

Aglomerações	Classificação		População Total			Taxa de Crescimento (%)	
	UF	Ipea/Nesur/	1980	1991	1996	1991/80	1996/91
Urbanas		IBGE	1980	1991	1996	1991/80	1996/91
São Paulo	SP	MG	12.630.258	15.511.236	16.666.986	1,89	1,45
Núcleo			8.493.217	9.646.185	9.839.436	1,16	0,40
Periferia			4.137.041	5.865.051	6.827.550	3,22	3,09
Rio de Janeiro	RJ	MG	9.056.184	10.135.166	10.532.382	1,03	0,77
Núcleo			5.090.723	5.480.768	5.551.538	0,67	0,26
Periferia			3.965.461	4.654.398	4.980.844	1,47	1,36
Salvador	BA	MN	1.835.801	2.565.370	2.776.217	3,09	1,59
Núcleo			1.493.717	2.075.273	2.211.539	3,03	1,28
Periferia			342.084	490.097	564.678	3,32	2,87
Belo Horizonte	MG	MN	2.633.632	3.467.720	3.829.042	2,53	2,00
Núcleo			1.780.839	2.020.161	2.091.448	1,15	0,70
Periferia			852.793	1.447.559	1.737.594	4,93	3,72
Fortaleza	CE	MN	1.608.197	2.349.729	2.639.180	3,51	2,35
Núcleo			1.307.608	1.768.637	1.965.513	2,78	2,13
Periferia			300.589	581.092	673.667	6,18	3,00
Brasília	DF	MN	1.337.419	1.980.432	2.368.069	3,63	3,64
Núcleo			1.176.908	1.601.094	1.821.946	2,84	2,62
Periferia			160.511	379.338	546.123	8,13	7,56
Curitiba	PR	MN	1.427.782	1.984.349	2.348.559	3,04	3,43
Núcleo			1.024.980	1.315.035	1.476.253	2,29	2,34
Periferia			402.802	669.314	872.306	4,72	5,44
Recife	PE	MN	2.534.780	3.085.161	3.258.388	1,80	1,10
Núcleo			1.200.378	1.298.229	1.346.045	0,71	0,73
Periferia			1.334.402	1.786.932	1.912.343	2,69	1,37
Porto Alegre	RS	MN	2.314.091	3.066.420	3.291.680	2,59	1,43
Núcleo			1.125.478	1.263.403	1.288.879	1,06	0,40
Periferia			1.188.613	1.803.017	2.002.801	3,86	2,12
Belém	PA	MR	1.041.488	1.447.251	1.628.741	3,04	2,39
Núcleo			933.280	1.244.689	1.144.312	2,65	-1,67
Periferia			108.208	202.562	484.429	5,87	19,05
Goiânia	GO	MR	810.487	1.204.565	1.416.942	3,67	3,30
Núcleo			714.167	922.222	1.004.098	2,35	1,72
Periferia			96.320	282.343	412.844	10,27	7,90
Campinas	SP	MR	1.221.151	1.778.821	1.992.157	3,48	2,29
Núcleo			664.566	847.595	908.906	2,24	1,41
Periferia			556.585	931.226	1.083.251	4,79	3,07
São Luís	MA	CR	498.958	820.137	941.431	4,62	2,80
Núcleo			449.433	696.371	780.833	4,06	2,32
Periferia			49.525	123.766	160.598	8,68	5,35
Maceió	AL	CR	456.091	702.731	803.869	4,01	2,73
Núcleo			399.300	629.041	723.230	4,22	2,83
Periferia			56.791	73.690	80.639	2,40	1,82
Natal	RN	CR	554.223	826.208	921.491	3,70	2,21
Núcleo			416.892	606.887	656.037	3,47	1,57
Periferia			137.331	219.321	265.454	4,35	3,89

Fonte: IBGE (Censos demográficos de 1980 e 1991, e Contagem populacional de 1996/CD Rom)

Notas: (a) Foi considerado o município de Bertioga, desmembrado de Santos em 1991.

(b) Considera a população do município de Estiva Gerbi, posteriormente desmembrado de Mogi-Guaçu.

Origem dos dados: Serier caracterização e Tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana / IPEA, IBGE, UNICAMP. Brasília: IPEA, 2001. v.1.

Com o breve perfil da urbanização brasileira anteriormente exposto, focado em somente alguns aspectos destacados para o objetivo deste estudo, procurou-se compor um quadro com as características do Brasil urbano e também a dimensão do problema metropolitano. É importante ressaltar que o acelerado crescimento das grandes cidades, cuja essência foi a expansão do sistema capitalista que alimenta e reproduz os problemas urbanos decorrentes deste processo, introduziu mudanças complexas na estrutura espacial, produtiva e nas relações de trabalho do espaço metropolitano, cujos efeitos, no caso brasileiro, geraram um modelo de exclusão e distribuição de renda desigual, o que diferenciou e segmentou a estrutura social urbana, criando novas formas/modalidades de sociabilidade integradas simbolicamente no mercado de consumo¹.

A metrópole é a “face visível” da crise urbana, marcada por uma inserção dependente no processo de desenvolvimento capitalista, pela concentração de renda e a desigualdade de acesso à terra. As pessoas que vivem nas metrópoles são as que mais sentem, no cotidiano, as disparidades sociais. O rápido crescimento populacional brasileiro, na última metade do século XX, não teve como contrapartida uma atuação satisfatória, por parte do poder público, em atender às demandas recorrentes de um número maior de habitantes em seu espaço, gerando uma apropriação desigual do mesmo, em que a população excedente ficou privada de atendimento nos serviços mais básicos para sua subsistência. Pelo contrário, as políticas governamentais implantadas durante a década de 90, voltadas para o ajuste fiscal e o corte de gastos sociais, levaram à ampliação desta crise urbana.

Institucionalização das Regiões Metropolitanas

O crescimento dos grandes centros urbanos e dos problemas relativos à intensa urbanização levou à reflexão sobre o tema da governança metropolitana, de forma a construir uma

¹ FARIA, V. O sistema urbano brasileiro: Um resumo das características e tendências recentes.

gestão supramunicipal que desse conta dos problemas dessas regiões densamente povoadas. A política urbana nacional do regime militar começou a ser definida em 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH. Delineou-se, com o BNH, um modelo centralizador, autoritário e tecnocrático, que procurou atuar diretamente sobre os governos subnacionais, os quais, sem verdadeira autonomia, submetiam-se aos comandos de Brasília, inclusive barganhando mais recursos em troca de fidelidade política (ABRUCIO; SOARES, 2001, p.99).

Embora alguns estados tivessem realizado estudos e constituído equipes para executar esta tarefa, o Governo Federal tomou para si a responsabilidade pela institucionalização das RM, antecipando-se aos governos locais. Em termos federativos, a constituição das RM seguia o modelo unionista e autoritário (AZEVEDO; GUIA, 2000; ABRUCIO; SOARES, 2001).

A questão metropolitana aparece, pela primeira vez, durante o regime militar, na Constituição de 1967, mantém-se com a Emenda Constitucional nº 1 de 69, sendo, finalmente, institucionalizada pela Lei Complementar nº 14/73. São criadas as RM de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza; posteriormente, a LC nº 20/74 cria a RM do Rio de Janeiro. A participação dos Municípios é compulsória e desconsideram-se as peculiaridades regionais na definição dos serviços, que deveriam ser alvo da gestão comum, deixando de ser considerados serviços importantes em várias dessas RM (AZEVEDO; GUIA, 2000).

A LC 14/73 determina que Municípios da RM que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamento, bem como de garantias para empréstimos. Determina, também, a criação, por lei estadual, em cada RM, de um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo. Em todas as RM, as áreas de interesse comum eram definidas:

1. Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
2. Saneamento Básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública;
3. Uso do solo metropolitano;
4. Transporte e Sistema Viário;
5. Produção e distribuição de gás combustível canalizado;
6. Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
7. Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei Federal.

A Lei, ao estabelecer um modelo único de gestão, tinha como objetivo organizar, de forma centralizada e tecnocrática, os grandes espaços do país e facilitar a atuação das políticas públicas federais. A instituição das regiões metropolitanas foi, desta forma, realizada de cima pra baixo pelo governo central, sem consulta aos demais entes federados (ABRUCIO, 2000, p. 418).

Posteriormente, foram institucionalizadas a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNPU e o Fundo de Desenvolvimento Urbano – FNDU, órgãos estaduais intermediadores dos recursos federais para municípios, garantindo o controle da União sobre as principais áreas urbanas e minando a autonomia municipal (AZEVEDO; GUIA, 2000, p. 534). Para Abrucio e Soares (2001), tratava-se de garantir a dupla lógica federativa presente na centralização do modelo unionista-autoritário: realizar o desenvolvimento e controlar as bases políticas, ampliando o espaço de intervenção federal e limitando o raio de ação dos governos subnacionais.

Destaque-se que, à época, os governadores não tinham poder, sendo eleitos indiretamente e os municípios não eram entes federativos. Segundo Lomar (1992), não era interessante participar de regiões metropolitanas, pois os municípios detinham papel apenas consultivo e os governos estaduais não consideravam como de sua responsabilidade os serviços comuns em RM.

Entretanto, esse sistema federal de gestão das questões comuns no âmbito metropolitano não se tomou, ao longo dos anos, suficientemente eficaz para solucionar ou, pelo menos, amenizar os graves problemas existentes em RM brasileiras, notadamente na de São Paulo. Segundo Celina Souza (2003), análises e avaliações desta experiência mostram o agravamento dos conflitos de competência inter e intra-governamentais, explicando-os, em geral, como decorrentes dos constrangimentos político-partidários e financeiros de Municípios, Estados e Governo Central. No entanto, a autora argumenta que os constrangimentos atuais, relativos à gestão metropolitana, encontram-se mais no passado do que no presente, isto porque:

“A forma como foram feitas as escolhas institucionais relativas à primeira gestão metropolitana no Brasil, realizada nos anos 70, fortemente associada ao autoritarismo e à centralização do regime que as instituiu, desconsiderando variáveis cruciais do sistema democrático, do sistema federativo e das relações inter-governamentais, marcou sua trajetória influenciando escolhas subsequentes” (SOUZA, 2003, p. 139).

Este argumento, segundo Souza (2003), baseia-se no conceito de *path dependency*, que significa que acontecimentos do passado podem dar vazão a cadeias de causalidade que influenciam o presente. Para a autora, a questão "por que as entidades metropolitanas não sobreviveram à democratização" pode ser mais bem compreendida com a ajuda deste conceito, dado que as entidades criadas pelo regime militar, como resposta à urbanização acelerada dos anos 70, se mostraram incompatíveis com a mudança de regime político, de autoritário para democrático, "além de não terem sido capazes de criar mecanismos de cooperação entre os entes governamentais ou de constituir relações inter-governamentais voltadas para a governança urbana/metropolitana" (SOUZA, 2003, p.140).

Os aspectos jurídicos e institucionais, o planejamento e a programação dos serviços de interesse comum encontraram, naquele sistema, grandes obstáculos, notadamente na condução política e na articulação da ação pública de todos os níveis político-administrativos envolvidos, direta ou indiretamente, com o interesse metropolitano.

No entanto, é preciso observar, a despeito do caráter fortemente autoritário do modelo, que as Regiões Metropolitanas contavam com uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros, que permitiam a implantação de vários projetos, especialmente nas áreas de saneamento básico, transporte e tráfego urbano; além disso, foi criado um corpo técnico de excelente qualidade. Com a crise financeira dos anos 80 e o início do processo de redemocratização, as brechas institucionais e as fragilidades do sistema de planejamento são explicitadas; a carência de recursos públicos têm, como conseqüência imediata, o estancamento dos investimentos federais nas Regiões Metropolitanas, culminando com o desmonte do aparato técnico-institucional criado (AZEVEDO; GUIA, 2000).

O processo de abertura política, a transição para o regime democrático, afetou o modelo de relações inter-governamentais do período autoritário, constituindo um novo federalismo, marcado pela ascensão das lideranças estaduais e pelo discurso da descentralização.

Com o advento da Constituição de 1988, os estados federados passaram a ter competência para instituir RM, aglomerações urbanas e microrregiões em seus territórios, mediante a adoção de um novo sistema de gestão relativo às funções públicas de interesse comum.

A mudança procedida pela Constituição de 1988, no que concerne ao processo de criação de Regiões Metropolitanas, resume-se ao seguinte:

Os estados membros poderão instituir Regiões Metropolitanas desde que:

- a) Seja editada a competente lei complementar;
- b) Exista um agrupamento de municípios limítrofes;
- c) Esses municípios, na forma de unidade regional, integrem a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Tais requisitos servem, também, para criação de aglomerações urbanas e microrregiões, duas novas figuras de unidades regionais introduzidas pelo artigo 25, § 3º da Constituição.

Desde a promulgação da Carta de 88, vários estados membros já estabeleceram, em suas Constituições, os princípios básicos para a criação de RM e, bem assim, do sistema de gestão necessário para administrá-las. Em consequência, o Brasil conta, hoje, com 26 regiões metropolitanas e três Regiões Integradas de Desenvolvimento – Ride. Esta última constitui-se em uma outra forma de organização territorial, de competência da União, conforme previsto no artigo 43 da Constituição Federal.

A despeito de todo este esforço jurídico-institucional na criação de RM, não houve o comprometimento, tanto de Municípios como de Governos Estaduais, com mecanismos integradores e coordenadores das relações inter-governamentais, conforme veremos na próxima seção.

Federalismo e Gestão Metropolitana: Dilemas da Cooperação

Alguns aspectos conceituais sobre federalismo

A conformação de uma *situação federalista* ocorre quando estão presentes duas condições: a primeira é a existência de heterogeneidades que dividam uma determinada nação, que podem ser territoriais (grande extensão e/ou enorme diversidade física), lingüísticas, étnicas, sócio-econômicas (desigualdades regionais), culturais e políticas (diferenças no processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). No caso brasileiro, há uma soma de desequilíbrios sócio-econômicos regionais com a diversidade e conflito entre os principais grupos políticos subnacionais. Uma segunda condição diz respeito à construção de um discurso e de uma prática defensores da *unidade na diversidade*, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades. Burgess denominou essa segunda condição de *princípio filosófico da Federação* (BURGESS, Michael, 1993; apud ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 32).

A possibilidade de uma nação heterogênea constituir uma estrutura federativa está diretamente relacionada à existência de grupos que proponham a fórmula da unidade na diversidade. A mera existência das heterogeneidades, sem que haja uma proposição federalista, pode resultar num Estado unitário forte, muitas vezes autoritário, ou na separação de uma ou mais partes de um país, de onde se conclui que nem toda situação federalista leva à formação de um sistema federal, ao passo que toda Federação se constrói a partir de uma variedade de federalismos (KING, 1982, apud ABRUCIO; SOARES, 2001).

A Federação, forma de organização político-territorial do poder, baseia-se em cinco características gerais: um modelo intrinsecamente contratual, soberania compartilhada, compatibilização entre autonomia e interdependência, instituições que procuram equilibrar as regras da maioria com os direitos da minoria e, em especial, as relações inter-governamentais.

Na Federação, à semelhança dos demais sistemas democráticos, as relações entre Estado e Sociedade são estabelecidas e reguladas por pactos e contratos, sendo marcada por três peculiaridades (ABRUCIO; SOARES, 2001). A primeira é o caráter “contratualista”, com a Constituição tornando-se a grande diretriz da Sociedade, garantindo um conjunto de direitos aos cidadãos. A segunda é a noção de o pacto não estar presente apenas no momento de fundação; ele se repõe a todo momento, de modo que a (re)negociação de acordos e parcerias é vista como algo inerente e até benéfico ao funcionamento da estrutura federativa – é o conceito de relações inter-governamentais. A terceira, e maior peculiaridade, é que a origem do poder, numa Federação, encontra-se não somente no acordo entre cidadãos, mas, sobretudo, no contrato entre unidades territoriais. Estas unidades constituem uma “parceria”, visando dois objetivos: unir partes antes separadas, favorecendo a criação de uma unidade especial que garanta a unidade nacional, e, ao mesmo tempo, garantir a integridade e as liberdades originárias de cada um dos pactuantes.

Desta forma, o resultado do pacto federativo é a criação de, no mínimo, duas esferas de governo: uma nacional, ligando as partes antes separadas, e outra subnacional, mantendo a autonomia original dos pactuantes. Ambos os governos devem ser soberanos segundo uma divisão de poder estabelecida pelo contrato fundante, a Constituição. Os direitos, a autoridade, as funções e os limites entre entes federativos são definidos pelo pacto constitucional, ao que se somam uma série de instrumentos institucionais usados pelas Federações no dia-a-dia de seu funcionamento.

Funda-se, desse modo, uma *soberania compartilhada*, que se constitui no traço marcante da Federação, diferenciando-a de outras duas formas de Estado conhecidas: a Unitária, onde a soberania e as relações de poder derivam do centro, a partir de uma relação hierárquica e piramidal com as comunidades locais constituídas; e a Confederativa, onde as unidades agregadas continuam a deter a soberania, podendo, inclusive unilateralmente, se desvincular da organização política constituída (direito de secessão).

A soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Este equilíbrio é essencial, já que Federações são, por natureza, marcadas pela diversidade e pelo conflito, por um lado, e pela necessidade de compatibilizar, democraticamente, os propósitos locais com os nacionais. Daí a necessidade de se estabelecer um relacionamento inter-governamental que evite a desagregação, a “descoordenação” e a competição selvagem entre os entes federativos, e que seja capaz de construir um ambiente de cooperação sob um marco pluralista. As parcerias, portanto, não podem ser exercidas para impor o domínio de uma instância governamental contra a autonomia de outra ou das demais (ELAZAR, apud ABRUCIO, 2001).

Assim, o sucesso do equilíbrio federativo depende da combinação ótima de três fatores: a segurança dos direitos da minoria, através da garantia de espaços de participação para os entes

governamentais mais fracos, a existência de controle mútuo entre os níveis federativos, que deve segurar o equilíbrio entre autonomia e interdependência, e a constituição de mecanismos de coordenação entre os níveis de governo, para compartilhamento de decisões e responsabilidades.

Esse último aspecto tem se mostrado bastante complexo nas federações, especialmente no que se refere à implantação das políticas públicas, já que, no federalismo, as ações governamentais são divididas entre unidades políticas autônomas, as quais, porém, têm cada vez mais interconexão por conta da nacionalização dos programas e mesmo da fragilidade financeira ou administrativa de governos locais e/ou regiões. Surge, assim, o dilema do *compartilhamento de decisões*, pois é preciso compartilhar políticas entre entes federativos que, por natureza, só entram neste esquema conjunto se assim o desejarem (PIERSON, 1995; apud ABRUCIO, 2001). Desse modo, a produção e implantação de políticas públicas sociais em países federativos torna-se bem mais complexa, envolvendo jogos de cooperação e competição, acordos, vetos e decisões conjuntas entre os níveis de governo. Essa situação demonstra que a coordenação federativa é um grande desafio, cuja dinâmica depende, em grande medida, do desenvolvimento das relações intergovernamentais, aspecto que se torna ainda mais relevante no caso das RM, devido à coexistência de diversas instâncias de poder dentro de um mesmo território (SOUZA, 2003).

O novo federalismo brasileiro pós Constituição Federal de 1988

As mudanças ocorridas na estrutura política do Estado brasileiro, a partir da redemocratização, fazem ressurgir a questão federativa no debate contemporâneo.

O federalismo nasce, no Brasil, com a proclamação da República e, embora sofrendo transformações importantes ao longo do seu desenvolvimento, tem tido dificuldades para democratizar sua estrutura e estabelecer padrões de relações intergovernamentais que fujam da dico-

tomia centralização autoritária versus descentralização oligárquica. Mais recentemente, o Brasil passou por dois momentos bem distintos em termos federativos: no primeiro, vigente no regime militar, foi constituído um modelo centralizador autoritário, no qual se buscou controlar estritamente os poderes subnacionais, nos âmbitos político, financeiro e administrativo, além de ter ocorrido uma ampla expansão da intervenção estatal, com destaque para as áreas econômica e social, num processo comandado, de forma tecnocrática, pela União. Com o ocaso desse regime, adveio a redemocratização, que procurou virar de "cabeça para baixo" o paradigma anterior e moldou um novo padrão de relações inter-governamentais. Este processo, pelo qual passou a estrutura federativa brasileira desde a redemocratização, levou à modificação da distribuição territorial do poder político, do papel do Estado, do desenho das políticas públicas e alterou, substancialmente, o relacionamento entre os entes federativos (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 51).

De acordo com os mesmos autores, dois fatores contribuíram para a emergência do novo modelo federativo brasileiro, que se inicia com o colapso do modelo erigido no regime militar. Por um lado, o Governo Federal enfraqueceu-se, seja pela “deslegitimação” dos governantes militares, especialmente a partir da eleição de 82, seja pela crise de financiamento do Estado desenvolvimentista. Por outro, as elites subnacionais se fortaleceram, principalmente as oposicionistas, e assumiram a descentralização como sinônimo da democratização. O processo descentralizador foi retificado como algo que, em si, resolveria todos os problemas inter-governamentais, sobretudo mediante a autonomia do poder local. Por conseguinte, o repasse das funções para Estados e Municípios foi adotado como princípio orientador pela Constituição Federal de 88.

Com o tempo, constatou-se que, ao invés do projeto linear e da panacéia universal de todos males, a descentralização é um fenômeno bem mais complexo, envolvendo uma série de variáveis e arranjos institucionais, em especial numa Federação tão desigual e com pouca experi-

ência na constituição de modelos inter-governamentais democráticos e inovadores como a brasileira. Isto resultou em uma descentralização implantada de modo não-planejado e com pouquíssima coordenação. De um lado, o Governo Federal tentou, basicamente, transferir encargos e políticas a governos subnacionais; de outro, Estados e Municípios, mesmo assumindo mais tarefas e aumentando suas receitas, trilharam um caminho marcado pela competição e autonomia, combatendo qualquer centralização, em nome de uma idéia difusa de descentralização democrática.

Este movimento descentralizador trouxe consigo diversos avanços democráticos e, em certos casos, uma maior racionalização das políticas públicas; contudo, tais mudanças não detiveram o modo tradicional de fazer política, sendo acompanhadas, em várias ocasiões, pela produção e reprodução de elites regionais comprometidas mais com a afirmação de seu poder do que com a democratização das relações inter-governamentais. Neste processo, houve o aumento exacerbado da competição entre os entes federativos – por vezes, até de forma predatória – e a instituição de poucos instrumentos de coordenação e cooperação inter-governamentais, em sua maioria, com pouca eficácia. Em resumo, descobrimos que a descentralização, primordialmente vista como o contrário da centralização, não resolverá nossos problemas políticos e administrativos (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 13).

Recentemente, a partir de meados de 1990, com o Plano Real, ocorreram novas transformações no federalismo brasileiro, com alguns ajustes que buscaram minimizar os efeitos perversos da descentralização desordenada e centrífuga – como o fim dos bancos estaduais e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Não obstante, além dessas modificações terem se concentrado em demasia nas questões fiscais e financeiras, os arranjos inter-governamentais ainda são bastante descoordenados, com conseqüências negativas à produção de bens e serviços públicos e, acima de tudo, ao funcionamento mais adequado da Federação.

Devido, principalmente, às grandes desigualdades regionais e à escassez de recursos tributários e fiscais, situação que se agravou durante a década de 90 em função da crise fiscal, o jogo competitivo tem sido recorrente na Federação brasileira em detrimento de uma dinâmica pautada por relações inter-governamentais cooperativas que preservem a autonomia, tal qual define o princípio básico do federalismo. Neste jogo, que Abrucio e Soares (2001) chamam de “cabo de guerra”, cada nível governamental, de acordo com as circunstâncias da balança de poder, procura afirmar suas armas e poderio, de forma compartimentada, focando nos seus próprios interesses, em contraposição aos interesses maiores da Nação. A falta de instituições adequadas para coordenar a competição é outro fator que também contribui para esta situação: não há regras institucionais que incentivem a cooperação entre entes federados. Segundo Abrucio e Soares (2001), a obtenção de um equilíbrio entre cooperação e competição depende da constituição de redes federativas, isto é, da criação de instituições, políticas e práticas governamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia, característicos da estrutura federativa.

Para Arretche (1999), em estados federativos com sistema partidário competitivo, o controle de postos no Executivo e em agências de governo constitui importante recurso institucional das partes em disputa, o que implica dizer que tais sistemas tendem a estimular conflitos inter-governamentais e ainda:

“Estados federativos e competição eleitoral engendram barganhas federativas, pelo qual cada nível de governo pretende transferir a outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivados” (ARRETICHE, 1999, p.115).

“A adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa” (ARRETICHE, 2000, p. 48).

O federalismo brasileiro, na visão de Abrucio (2000), ainda continua muito mais nominal que real. Isso tem constituído um obstáculo para um relacionamento estável entre União, Estados e Municípios. Daí que a articulação dos programas de governo, entre os vários níveis de poder, dificilmente segue o caminho institucional e, freqüentemente, toma o atalho político-partidário. Vê-se, pois, que o regime de colaboração entre os entes federativos, em uma perspectiva de coresponsabilidade e de complementaridade em relação a políticas públicas, muitas vezes, é falho e incompatível com as proposições de um Estado Federal.

Descentralização federativa e relações inter-governamentais

A discussão sobre a reforma do Estado brasileiro, que entra na agenda política do país a partir da década de 80, coloca em relevo o tema da descentralização. Como reação ao regime militar, caracterizado pela concentração de poder e pela tendência à organização hierárquica das relações federativas, setores opositores passam a reivindicar a descentralização como forma de "distribuição de poder" e como requisito para uma organização do Estado que privilegiasse a autonomia das instâncias subnacionais. Um aspecto concreto das reformas propostas é o fortalecimento do poder do Município como gestor das políticas públicas (ABRUCIO; SOARES, 2001).

A partir dos anos 80, conforme destaca Melo (1996), a descentralização político-administrativa galvaniza o apoio de diversos atores e ganha um lugar central no leque de objetivos que orientaram a redefinição das instituições políticas brasileiras. Descentralização toma-se panacéia, sendo relacionada a uma multiplicidade de objetivos e significados, segundo os interesses e valores dos diversos atores. Para a esquerda, ela significaria a democratização do poder político, já que valorizaria organizações comunitárias e seus interesses específicos, ao estimular a *"criação de mecanismos que possibilitem à população o exercício da cobrança e fiscalização da ação do poder público"* (LOBO, 1988, p.19). Para setores mais conservadores, a descentralização, ao transferir atribui-

ções para os níveis subnacionais de governo, significaria a redução do tamanho e da abrangência do aparelho estatal e a diminuição dos déficits. Além disso, era corrente a expectativa que a descentralização ampliasse a eficácia e a eficiência das funções administrativas, devido à maior proximidade entre os problemas sociais e as instâncias locais de decisão. A participação e o acompanhamento daqueles diretamente interessados na provisão pública implicariam, segundo essa linha de raciocínio, a maximização da racionalidade na definição das políticas e a maior possibilidade de controle social das ações governamentais, ampliando a *accountability* do setor público (ABRUCIO; SOARES, 2001, p.29).

Pelo exposto, depreende-se a possibilidade de se compreender a descentralização tanto como parte de uma estratégia de racionalização técnico-administrativa quanto como uma estratégia de democratização. No primeiro caso, temos uma relação entre descentralização e eficiência; no segundo, a descentralização aparece associada a valores políticos como universalização, equidade e capacidade de controle do Estado pela Sociedade.

A experiência tem demonstrado, porém, que a descentralização pode gerar resultados opostos aos esperados: reforçar, por exemplo, a desigualdade entre Estados e Municípios, bem como não ser suficiente para garantir uma maior eficácia e eficiência das funções públicas, na medida em que tais resultados dependeriam, igualmente, entre outros fatores, da capacidade técnica e administrativa, dos recursos financeiros e da escala adequada da oferta dos serviços públicos pelos governos subnacionais (ARRETCHE, 1996). No caso brasileiro, a grande maioria dos municípios padece de uma precariedade técnica, administrativa e financeira, sendo que, em muitos casos, a descentralização acaba por fragilizar ainda mais a provisão pública, comprometendo uma escala adequada da oferta de serviços e desarticulando as ações públicas. Ademais, como se sabe, a superação ou minimização das desigualdades regionais exige do governo central

a criação de mecanismos de coordenação e de fomento à cooperação inter-governamental e a implantação de políticas compensatórias (ABRUCIO; SOARES, 2001).

O processo de reforma do Estado, notadamente em países federativos, envolve, segundo Abrucio e Soares (2001), a necessidade de se equacionar graus e mecanismos diversificados de centralização e descentralização, balanço esse que não pode ser definido de forma abstrata e, *a priori*, envolvendo um amplo aprendizado e a criatividade dos atores sociais. Especificamente, exige uma sintonia entre entes federados, capaz de produzir uma articulação que possa redundar em formas de cooperação vertical e horizontal. Exige uma articulação de funções e o compartilhamento de recursos entre os níveis de governo, de maneira a se criar condições propícias à ampliação da eficácia e da eficiência das políticas públicas.

Tais observações são corroboradas por muitas das avaliações dos desdobramentos do processo de descentralização do Estado brasileiro, processo esse consagrado pela Constituição de 88. No país, a descentralização fundamentou-se na crença de que a concessão de uma maior autonomia aos governos subnacionais equacionaria, em ampla medida, os problemas das relações inter-governamentais no Brasil, uma vez que, no contexto da redemocratização, destacava-se a questão da hipertrofia do poder da União, em detrimento de Estados e Municípios. Com o tempo, porém, ficou evidente toda a complexidade do processo de descentralização, complexidade essa magnificada pela grande heterogeneidade da federação brasileira.

Ademais, como tem destacado Arretche (2000), a descentralização no país foi implantada de forma bastante diferenciada nos distintos setores de políticas públicas. No geral, porém, evidenciou-se a falta de planejamento e de coordenação na transferência de funções aos Estados e, principalmente, Municípios, sendo uma exceção o caso da política de saúde, cuja descentralização se fez de forma mais planejada e com uma mais eficaz coordenação por parte da União. A

descentralização das políticas públicas se deu, portanto, de maneira heterogênea: cada área de política tem suas características próprias, mas um problema comum foi o insuficiente equacionamento dos dilemas federativos.

Podemos afirmar, contudo, que, no Brasil, a descentralização produziu efeitos positivos no sentido de uma maior racionalização e democratização das políticas públicas. Mesmo sendo experiências muitas vezes limitadas e problemáticas, como hoje se reconhece com mais clareza, foram implantados conselhos setoriais de políticas públicas e difundiram-se formas de orçamento participativo, dentre outras; porém, contabilizam-se, também, efeitos negativos, como o fortalecimento de elites regionais pouco republicanas, o acirramento da competição predatória entre entes federados e a falta de cooperação e coordenação inter-governamentais. Tendo como parâmetro as relações federativas, pode-se dizer que a descentralização no país tendeu para o que é designado como "municipalismo autárquico", dada a crença inicial, muitas vezes implícita, de que os municípios poderiam (e por vezes deveriam) resolver sozinhos os seus problemas. Todavia, a experiência foi mostrando, na prática, tanto a necessidade de uma maior coordenação de políticas e de se repensar a distribuição de recursos, por parte dos estados e União, como também as potencialidades da estruturação de esquemas cooperativos horizontais, formados pelos próprios municípios. Mostrou-se necessária, portanto, uma melhor articulação das relações horizontais e verticais entre os entes federados.

Em processos de descentralização, o caráter das relações inter-governamentais resultante varia segundo uma diversidade de fatores, como as características e o modo de funcionamento do sistema político e de suas instituições. No caso brasileiro, em que o federalismo é caracterizado pela existência de três níveis autônomos de governo, as relações inter-governamentais são particularmente complexas, sendo importante a distinção das três instâncias de articulação no sentido

vertical e das duas de sentido horizontal. Além disso, há também a possibilidade e, por vezes, a necessidade da articulação simultânea das relações horizontais e verticais.

Como as autoridades políticas são eleitas nos três níveis de governo, essas relações se revestem de maior complexidade, passando a envolver, também, uma lógica político-eleitoral que freqüentemente pauta as diversas combinações possíveis de relações verticais-horizontais. Assim, com o processo de redemocratização, os prefeitos ganham um poder não-negligenciável na Federação, sendo seu respaldo fundamental na trajetória política de importantes atores, interessados tanto em cargos legislativos como em outros níveis do Executivo, já que prefeitos são agentes privilegiados de acesso ao eleitorado local. Prefeitos de municípios próximos, ainda mais filiados a partidos concorrentes, ou mesmo se no mesmo partido, mas acalentando projetos políticos próprios, acabam por estabelecer relações de competição político-eleitoral.

Colocada nesses termos, um problema que resulta do processo de descentralização é o de como reverter a fragmentação da ação pública resultante. Dados os efeitos deletérios do viés municipalista da descentralização empreendida no Brasil, muitos municípios se viram na necessidade de reverter essa situação: diversas formas de associação e arranjos institucionais surgiram, como câmaras, redes, agências, associações, fóruns, empresas e autarquias intermunicipais (CRUZ, 2001; ABRUCIO; SOARES, 2001). No entanto, talvez a experiência mais relevante de ação cooperativa horizontal seja a de consórcios intermunicipais, notadamente aqueles implantados para a provisão de bens e serviços nas áreas de saúde e gerenciamento de recursos hídricos.

A viabilização da cooperação intermunicipal para a produção de políticas públicas é, porém, buscada num contexto em que os municípios tendem a competir em diversos aspectos, como, por exemplo, na esfera político-eleitoral e na questão fiscal. Além da prevalência de padrões competitivos de relacionamentos inter-governamentais, concorre também a falta de in-

centivo à cooperação por parte dos níveis mais elevados de governo (estadual e federal). Todos estes aspectos estão relacionados ao problema das relações federativas e envolvem o pacto federativo, consignado na Constituição Federal de 1988.

Impactos no novo federalismo: o imbróglio metropolitano

A criação de espaços e mecanismos de coordenação e cooperação inter-governamentais tornou-se ainda mais fundamental nos aglomerados urbanos, devido ao acelerado e caótico processo de urbanização ocorrido no Brasil, ao qual se combinou um adensamento populacional em parcelas específicas do território nacional, configurando as grandes áreas metropolitanas, consolidadas nos últimos trinta anos. Além da importância demográfica, essas regiões têm destacado papel econômico e social, concentrando nelas uma produção paradoxal de riqueza e desigualdade. A existência de inúmeros problemas, que afetam a todos os Municípios, aponta para a exigência de soluções compartilhadas, e a governabilidade desses espaços depende, fundamentalmente, de uma articulação horizontal entre as cidades envolvidas, além de uma coordenação do Governo Estadual, ou mesmo do Governo Federal, especialmente no caso de diretrizes e financiamentos urbanos nacionais (ABRUCIO; SOARES, 2001).

A percepção dos problemas advindos do processo *sui generis* de adensamento urbano teve um impulso inicial já na década de 60, quando alguns governos estaduais – notadamente Minas Gerais e São Paulo – começaram a montar instrumentos embrionários de planejamento para essas áreas. Com a instalação do regime militar e de seu modelo tecnocrático-centralizador, essa temática foi apropriada pelo Governo Federal, o qual a ampliou e a definiu segundo a classificação de Regiões Metropolitanas, primeiramente introduzidas na Constituição de 1967, porém com vigência plena apenas a partir da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.

A despeito da concepção vertical e autoritária, uma vez que os Municípios eram compulsoriamente impelidos a participar, foram adotadas políticas regionais nas principais áreas urbanas durante a década de 1970, dando importância especial para essa questão no conjunto das políticas públicas. Enquanto houve recursos federais, os programas governamentais metropolitanos foram, de um modo ou de outro, desenvolvidos; o ocaso simultâneo do Estado nacional desenvolvimentista e do regime militar acabaram levando, no início da década de 80, à redução significativa das verbas federais para as políticas metropolitanas, o que, ao cabo, destruiu esse padrão de relacionamento inter-governamental.

A redemocratização do país, conforme colocado anteriormente, adotou o municipalismo autárquico² como bandeira e colocou em xeque tudo que viesse com o rótulo de centralizador, logo identificado com o antigo regime autoritário. Neste bojo, entrou a própria idéia de Região Metropolitana. A manutenção dessa figura jurídica, na Constituição de 88, na verdade, ocorreu às custas de seu enfraquecimento institucional e do repasse de sua definição, criação e regulamentação para o âmbito estadual, ficando, portanto, à mercê das variáveis internas de cada estado. Esta situação, teoricamente, permite o surgimento de formatos institucionais mais condizentes com as diferentes realidades regionais, o que pode ou não se concretizar, dependendo do tratamento dado pelo executivo e legislativo estadual (AZEVEDO; GUIA, 2000).

Este novo modelo, consagrado pela Constituição de 1988, apresenta, segundo Daniel (2001, p. 204-205), pelo menos três conseqüências perversas. A primeira relaciona-se com as capacidades dos municípios metropolitanos, pois existem enormes desigualdades administrativas e financeiras entre eles. Em segundo lugar, a gestão coordenada de municípios sobre problemas urbano-metropolitanos é extremamente difícil em um contexto de municipalismo autárquico: a

² “Como mote da descentralização, predomina o municipalismo autárquico, ancorado na crença segundo a qual os governos municipais podem e devem resolver sozinhos todos os seus problemas, acreditando-se que os problemas de coordenação e de redistribuição são equacionados mormente pelas transferências de recursos” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p.14)

defesa de uma descentralização, com poucos mecanismos de coordenação, tem criado obstáculos à ação metropolitana; a guerra fiscal é um exemplo disto. Este processo resulta, primeiro, da autonomia tributária adquirida, fundamental numa Federação democrática, mas que não foi acompanhada por um processo de coordenação e harmonização do sistema de impostos; segundo, o avanço da “internacionalização” da economia levou prefeitos e líderes locais a um verdadeiro leilão junto às empresas. A pior consequência, segundo os autores, verifica-se no plano das relações horizontais entre municípios: a guerra fiscal corrói a possibilidade de relacionamento cooperativo entre cidades, uma vez que elas se vêem como adversárias, senão inimigas, na busca por investimentos que aumentariam a arrecadação e diminuiriam o desemprego em cada local.

A terceira e última consequência do modelo federativo atual é que os níveis superiores de governo estão muito pouco presentes como parceiros, indutores ou coordenadores da ação nas áreas metropolitanas. A União tem realizado investimentos em RM, principalmente em transporte (metrô, aeroportos e anel viário) e habitação, sem, contudo, apresentar um modelo estruturado de financiamento e apoio às Regiões Metropolitanas. Problemas de segurança pública, pobreza urbana, saneamento básico e habitação, entre outros, são questões cuja resolução depende da atuação conjunta da União com outros níveis de governo, e o fato é que o Governo Federal pouco ou nada tem feito neste sentido. Os estados são mais atuantes, tendo em vista sua competência constitucional, porém falta ainda um planejamento metropolitano mais efetivo e maiores incentivos à cooperação inter-governamental.

A emergência de novos arranjos institucionais: os consórcios intermunicipais

A Associação de Municípios, criada para a execução de atividades ou serviços públicos de interesse comum dos partícipes e usualmente denominada Consórcio Intermunicipal, é outro eixo de cooperação inter-governamental, consistindo na cooperação horizontal que se estabelece

entre municipalidades. É, sobretudo, neste eixo que têm emergido inovações institucionais no Brasil do período recente: através destes consórcios, diversos municípios se articulam para enfrentar problemas comuns, definindo, em conjunto, políticas e programas. Consórcio significa, do ponto de vista jurídico e etimológico, a união ou associação de dois ou mais entes da mesma natureza; a relação de igualdade é sua base, preservando, assim, a decisão e a autonomia dos governos locais, não admitindo subordinação hierárquica a um dos parceiros ou à entidade administradora. Outra definição é dada pelo IBAM:

“O Consórcio Intermunicipal é uma cooperação (pacto) entre dois ou mais municípios que se comprometem a executar, em conjunto, um determinado empreendimento. Trata-se, portanto, de uma modalidade de acordo firmado entre entidades de mesma natureza. Esta forma de associação permite a Governos Municipais assegurar a prestação de serviços às suas populações” (IBAM, 1992, p.129).

Os consórcios e convênios de cooperação, apesar de estarem institucionalizados em legislação federal e serem utilizados por diversos municípios para a realização de objetivos de interesse público comum, aguardavam, desde 1988, a regulamentação do artigo 241 da Constituição Federal, o que somente veio a ocorrer em abril de 2005, com a promulgação da Lei 11.107, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos.

A falta de regulamentação do artigo 241 trouxe diversos conflitos e constrangimentos jurídicos, que deverão ser superados a partir da regulamentação da nova Lei. Essa situação de “intranqüilidade jurídica” explica, em certa medida, a pouca utilização desse instrumento pelos municípios, apesar de suas potencialidades, especialmente para o exercício de funções diferenciadas ou que extrapolem o território municipal, como recuperação e proteção ambiental; provimento de serviços públicos como tratamento e destinação de resíduos sólidos, cultura, lazer e educação; realização de obras públicas; abastecimento, só para citar alguns exemplos.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, paralelamente aos avanços no processo de descentralização, proliferaram, no Brasil, mesmo que de forma incipiente, inúmeras e diversificadas

experiências de cooperação intermunicipal autônomas ou induzidas pelos governos estaduais e federal, que visavam ao planejamento integrado, ao fomento do desenvolvimento regional, à preservação ambiental e à ampliação da capacidade dos municípios de atender às demandas locais e responder a outros constrangimentos relativos à provisão de bens e serviços públicos. Trata-se, de certa forma, de uma tentativa dos municípios de reversão de um período onde prevaleceu o "municipalismo autárquico".

O tema da cooperação intermunicipal ganha relevância, notadamente na agenda local, como resultado das fragilidades e desafios resultantes do processo de descentralização das políticas sociais, especificamente com a transferência de poder de decisão e de recursos, bem como de atribuições, da União e dos Estados para os Municípios.

Estes consórcios têm envolvido, sobretudo, pequenos e médios municípios, localizados numa mesma região e têm assumido, em geral, a personalidade jurídica de direito privado³. Através dos consórcios, além da formulação conjunta de políticas e programas, tem-se desenvolvido um novo modelo de gestão de políticas sociais, de base microrregional, que possibilita a ampliação da oferta de serviços pelos municípios, racionalização do uso de equipamentos, flexibilização da aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal, cooperação técnica e realização conjunta de obras, serviços e atividades temporárias ou permanentes (CRUZ, 2000 e BARROS, 1995 apud CRUZ, 2000). Estes consórcios surgem espontaneamente, a partir das necessidades de resolver problemas de atenção à saúde das suas populações, sendo uma organização exclusiva dos municípios, fruto da comunicação horizontal entre os mesmos (MENDES, 1996).

Na mesma direção, Benson (apud HARTZ et al., 1997, p. 100) relaciona o surgimento dos consórcios com ameaças e situações de grande constrangimento. Segundo este autor, *"em um*

³ Têm ocorrido também "acordos consorciais" ou pactos, em que municípios decidem atuar de forma cooperada, sem, no entanto, constituírem uma entidade juridicamente estabelecida (CRUZ, 2000, p. 8 e 9).

quadro onde a falta de coordenação resulta em desequilíbrios do sistema, a redução ou interrupção dos recursos (estratégia ameaçadora) pode forçar um crescimento do espírito cooperativo entre as instituições da rede".

Vaz (2000) aponta a existência de amplas possibilidades de atuação dos municípios através de consórcios, dentre as quais, as mais usuais tem sido a prestação de serviços públicos, saúde, obras públicas, atividades-meio, transporte, limpeza urbana, meio ambiente, desenvolvimento regional e recursos hídricos. Os recursos dos consórcios intermunicipais podem vir de receitas próprias, que venham a ser obtidas com suas atividades, ou a partir de contribuições dos municípios integrantes, sendo esta contribuição idêntica a todos ou variável em função da receita da população, do uso de bens e serviços ou por algum outro critério definido em seu estatuto.

Embora haja notícias de consórcios desde os anos 1960, este tipo de arranjo institucional era episódico na administração pública brasileira até a década de 80; a partir desta época, estes começam a se disseminar, sobretudo após a Constituição de 1988, no bojo do processo de descentralização de competências para os governos municipais. No Estado de São Paulo, a implantação de consórcios entre municípios, como instrumento de uma política deliberada de descentralização e participação, aparece no governo Montoro, no período de 1983 a 86. Nos anos 90, este instrumento é explicitamente mencionado pela Emenda Constitucional 19/98, que estabelece que cada nível de governo deve disciplinar tal instrumento, assim como os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos (CRUZ, 2000).

Consórcios intermunicipais têm se estabelecido de forma desigual em diferentes regiões e em diferentes setores do país. Em termos regionais, levantamentos recentes revelam concentração de consórcios nas regiões sul e sudeste, sendo também significativa a variação entre estados numa mesma região. Cruz atribui a forte presença de consórcios de saúde em alguns estados (Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso) a estratégias dos respectivos governos estaduais,

os quais utilizam os consórcios como instrumento de regionalização dos serviços de saúde (CRUZ, 2000). No Estado de São Paulo, existem hoje 116 consórcios intermunicipais, abrangendo 545 municípios (85% do total paulista), atuando nas mais diversas áreas (CEPAM, 2001).

A respeito dos estímulos estabelecidos por governos estaduais para a criação de consórcios, Cruz levanta questões relativas ao risco de um esvaziamento formal destes, nas localidades em que sua criação resultar apenas do interesse na obtenção de recursos, sem *"que haja um interesse real dos municípios em se consorciar"* (CRUZ, 2000, p. 21).

Do ponto de vista setorial, os consórcios destacam-se, sobretudo, nas áreas de meio ambiente e saúde, sendo esta última a mais numerosa (CRUZ, 2000; JACOBI, 2000): segundo dados oficiais do Ministério da Saúde, divulgados em 1998, havia no país 143 consórcios de saúde, envolvendo 1740 municípios, em sua maioria nas regiões Sudeste e Sul (88%). Estudos desenvolvidos por Costa e Ribeiro (1999; apud CRUZ, 2000, p. 21) revelam que 32% dos municípios brasileiros estavam consorciados, sendo bastante heterogênea a participação de seus membros nas diferentes regiões (56,65% dos municípios da região Sul; 55,8% da Sudeste; 23,9% da região Centro-Oeste; 2,12% da Nordeste e 1,78% da região Norte).

A maior presença de consórcios nesta área parece refletir o processo de reforma da política de saúde, resultante de movimentos sociais, liderados por profissionais desta área (JACOBI, 2000). Dentre as ações influenciadas por esta reforma, incluem-se, já nos anos 80, iniciativas do tipo consórcio, mecanismo de gestão compartilhada, visto como instrumento de implantação de um novo modelo de saúde no país, que rompesse com o padrão exclusivamente curativo e altamente excludente até então prevalecente no país⁴. Se as primeiras iniciativas se formaram a partir dos próprios governos locais, é importante a influência mais recente de legislação específica da

⁴ O Consórcio de Saúde da região de Penápolis, em São Paulo, implantado em 1987, constitui um exemplo (CRUZ, 1992).

área de saúde para a consolidação de seus consórcios. A Lei Orgânica de Saúde – LOS, de 90, refere-se aos consórcios administrativos municipais como um instrumento de gestão do SUS⁵.

Assim, é muito provável que a maior presença de consórcios intermunicipais de saúde seja reflexo do fato deste instrumento já ter sido incorporado pelas diretrizes federais de reforma deste setor, o que funcionaria como um estímulo à cooperação. No plano do discurso, tais consórcios são vistos pelo Ministério da Saúde como importante instrumento de gestão e um meio de potencializar a atenção das populações (ABRUCIO; SOARES, 2001).

Estes consórcios são formados, basicamente, por pequenos municípios, alguns médios e nenhum de áreas metropolitanas. A união de forças entre os municípios possibilita a gestão descentralizada do SUS; desta forma, conforme Cruz (2001), os consórcios têm sido apontados como um instrumento que pode permitir ganhos de escala na política de saúde, possibilitando um planejamento regional, ampliação da oferta de serviços, racionalização do uso e da compra de equipamentos e da contratação de pessoal etc. No entanto, Abrucio e Soares (2001) verificam que a implantação e o sucesso destes consórcios dependem da articulação com outros níveis de governo, particularmente o estadual, que ressalta a precariedade institucional deste mecanismo.

Na área de meio ambiente, também tem sido expressiva a constituição de consórcios municipais⁶. A temática ambiental, envolvendo questões como preservação de recursos hídricos, recuperação de vegetação nativa, práticas agrícolas orientadas para a conservação do meio ambiente e tratamento de lixo, é uma área em que se evidencia a necessidade de uma ação conjunta, uma vez que os problemas freqüentemente ultrapassam as fronteiras das divisões político-admi-

⁵ Segundo o artigo 10, paragr. 1- "*Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver, em conjunto, as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam...*". Segundo o artigo 18, inciso VII - "*À direção municipal do Sistema Único de Saúde – SUS compete formar consórcios administrativos intermunicipais*".

⁶ As primeiras iniciativas nesta área já têm mais de dez anos de existência, como no caso do Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Piracicaba, Capivari e Jundiá, que reúne, atualmente, 42 municípios, tendo, como foco principal, a recuperação e preservação de recursos hídricos.

nistrativas. A preservação de recursos hídricos, por meio da atuação consorciada, tornou-se atribuição federal, com a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos em 97, apoiada numa lógica de gestão integrada, descentralizada e participativa. Tendo a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e de gerenciamento, esta política tem, como um de seus instrumentos centrais, os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, e constitui um avanço qualitativo na busca pela ampliação da capacidade governativa. Hoje, existem comitês de bacias em funcionamento em quase todas as regiões do Brasil, e os alcances deste gerenciamento tripartite são ainda muito restritos. O grande desafio que se coloca é o de encontrar definições para os problemas que decorrem da falta de convergência entre políticas públicas, interesses econômicos e decisões tomadas nos comitês, refletindo a complexidade na governança desta arquitetura institucional.

Outras questões, ligadas ao meio ambiente, também têm dado origem a iniciativas baseadas em consórcio de municípios⁷ que buscam, coletivamente e de forma cooperativa, a resolução de problemas que têm impacto regional, como é o caso do lixo, da erosão dos solos, do assoreamento hidrográfico, e de outros processos, que garantam a recuperação e proteção ambiental, na busca de um uso mais racional dos recursos naturais.

Os consórcios intermunicipais encontram obstáculos na legislação: são juridicamente frágeis, pois são figuras de direito privado, que, na prática, assumem a forma de Sociedades Civis sem fins lucrativos e não possuem nenhum grau de autonomia em relação às prefeituras que os constituem. Assim, para a formação de consórcios, todos os entes envolvidos, segundo Junqueira e Cruz (2002, p.20), devem ter “motivação” para a constituição minimamente nos seguintes aspectos: a) interesses comuns entre os municípios; b) vontade política; c) necessidade e interesses

⁷ Este é o caso do Consórcio Quiriri, formado por municípios da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Negro Catarinense.

efetivos na ação conjunta; d) identidade regional. Ou seja, aspectos de difícil alcance em uma organização federativa com predominância do municipalismo autárquico, e sem mecanismos de gestão de áreas conurbadas.

A fragilidade jurídica dos consórcios intermunicipais é, portanto, um grande empecilho aos laços de confiança política entre os parceiros, que não sabem até quando dura tal união. A definição de regras que incentivem à cooperação não pode ser vista apenas pelo ângulo dos municípios, porque, em primeiro lugar, o dilema do *shared decision making* impõe uma ação conjunta entre os diversos níveis de governo para que as políticas públicas obtenham êxito (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 91). Soma-se, a isso, a heterogeneidade das municipalidades, que assumem uma relação de igualdade nos consórcios, sem subordinação de um ente a outro, e, ainda, a ausência de outros níveis de governo em sua constituição (ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 132-136). A ampliação da parceria, com presença de outros níveis de governo, provocaria uma maior possibilidade de recursos e comprometimento dos atores, dado o poder vertical de agregação.

Vemos que o caso do Consórcio do Grande ABC, um dos objetos analisados no presente trabalho, é exceção, e não regra, dentro do contexto federativo metropolitano brasileiro. Além disso, destaca-se por transcender os tradicionais consórcios temáticos e conseguir articular e mobilizar, através de suas várias instâncias de gestão, os governos federal e estadual, a Sociedade Civil e o legislativo municipal e estadual, em prol do desenvolvimento da região do ABC.

A Região Metropolitana de Campinas – RMC

Caracterização Geral da Região

A Região Metropolitana de Campinas foi instituída oficialmente em 2000, pela Lei nº 870, composta por 19 municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

Sua população gira em torno de 2,3 milhões de pessoas, segundo dados do Censo de 2000, o que corresponde a 6,3% da população do estado de São Paulo. Sua área é de, aproximadamente, 3,6 mil km², contando com amplo sistema viário, ramificado e de boa qualidade, entre elas as Vias Bandeirantes, Anhanguera e a Rodovia Dom Pedro I.

A região apresenta um Produto Interno Bruto – PIB de 26 bilhões de dólares, com uma renda per capita superior a US\$ 10 mil, equivalente a três vezes a renda média brasileira.

A expansão urbana observada na região, a partir dos anos 70, foi marcada não só pela crescente horizontalização e periferação dos espaços urbanizados, mas também pela instalação de empreendimentos imobiliários de grande porte e diferentes usos, a utilização diária do transporte individual e a utilização do sistema rodoviário nos deslocamentos cotidianos.

Posteriormente, a expansão urbana, ao longo da Via Anhanguera, caracterizou-se, principalmente, por se tornar um eixo indutor da localização industrial, o que privilegiou grandes eixos rodoviários regionais e também um forte fluxo migratório para a RMC. Tal expansão dispersa intensificou-se com a abertura do Aeroporto de Viracopos, implantação do Distrito Industrial de Campinas e pela construção de vários conjuntos habitacionais ao longo das principais rodovias.

A predominância de um amplo parque industrial e tecnológico trouxe à região uma economia forte, com um crescimento de 3,3% ao ano. Porém, os efeitos da acelerada expansão urbana consolidou uma enorme deterioração nas condições de vida da população de baixa renda, intensificando problemas de saneamento, transporte, educação e saúde.

Diagnóstico

A Região Metropolitana de Campinas tem uma base econômica importante e dinâmica que abrange os outros municípios vizinhos, além da sede metropolitana. Nas últimas décadas, o crescimento acima da média estadual e a malha viária densa e de boa qualidade fez com que a área de influência da metrópole campineira extrapolasse os limites, articulando-se com o interior do estado, com as outras regiões metropolitanas (RMSP e RMBS) e com o sul de Minas Gerais.

O crescimento considerável do fluxo metrópole-interior nos anos 70, associado à interiorização e a dispersão da instalação de complexos industriais, colocou a RMC como a região que apresentou os maiores incrementos populacionais do estado, distribuídos entre os diversos muni-

cípios. A concentração acelerada, ao longo da via Anhanguera, propiciou a formação de um aglomerado urbano formado por Campinas, Sumaré, Valinhos, Vinhedo, Paulínia, Indaiatuba e Nova Odessa, ponto de partida da atual configuração metropolitana.

Taxas de crescimento populacional

MUNICÍPIOS	Taxa de Crescimento (%a.a.)		
	1970-1980	1980-1991	1991-2000
CAMPINAS	5,86	2,24	1,50
SANTA BÁRBARA D'OESTE	9,47	5,99	1,77
AMERICANA	6,29	2,13	1,92
COSMÓPOLIS	6,74	4,24	2,13
VALINHOS	4,75	3,02	2,25
NOVA ODESSA	10,14	4,10	2,37
PEDREIRA	3,57	2,47	2,59
SANTO ANTÔNIO DE POSSE	3,38	2,54	2,65
JAGUARIÚNA	3,89	3,98	2,66
HOLAMBRA	-	-	2,77
ITATIBA	3,91	3,63	3,11
PAULÍNIA	6,84	5,32	3,80
VINHEDO	5,78	4,08	3,85
SUMARÉ	16,01	2,88	3,92
ENGENHEIRO COELHO	-	-	4,07
INDAIATUBA	6,30	5,46	4,27
MONTE MOR	5,82	5,61	4,30
ARTUR NOGUEIRA	4,59	1,90	6,01
HORTOLÂNDIA	-	-	6,80
RMC	6,49	3,51	2,54
ESP	3,49	2,13	1,78

Fonte: IBGE, 2000

Na RMC, Sumaré apresentou as maiores taxas de crescimento entre 70 e 80 (16%), prioritariamente pelo intenso processo migratório interestadual e intra-metropolitano.

No entanto, esta urbanização destacou-se por seu caráter extremamente excludente e segregado. Desde a década de 70, a ocupação urbana na RMC vem configurando como um proces-

so de ocupação periférica: até meados dos anos 70, mais da metade da população metropolitana se concentrava em Campinas; já em 2000, os municípios vizinhos abrigavam 60% da população da RM. A periferia metropolitana passou a receber cada vez maiores investimentos, assim como a população migrante (trabalhadores), principalmente ao longo do eixo da Via Anhanguera.

Segundo dados do IBGE sobre migração intra-metropolitana, os fluxos migratórios oriundos de Campinas corresponderam a 84% do total da migração, configurando o grande processo de redistribuição interna da população metropolitana. Segundo dados da Fundação Seade, entre 1970 e 80, a migração populacional mobilizou 86.076 pessoas e 107.269 entre 1980 e 91.

População, segundo sede e entorno (1997-2000)

ANOS CENSITÁRIOS	POPULAÇÃO TOTAL		PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%) NA SEDE	TAXAS DE CRESCIMENTO	
	SEDE	ENTORNO		SEDE	ENTORNO
1970	375.864	304.962	55,20	5,86	7,22
1980	664.559	612.196	52,05	2,22	4,73
1991	846.434	1.081.311	45,39	1,52	3,34
2000	969.396	1.368.752	41,46		

Fonte: IBGE Censo Demográfico (1997-2000) Baeninger in Livro Verde,2002.

Migração na RM de Campinas (2000)

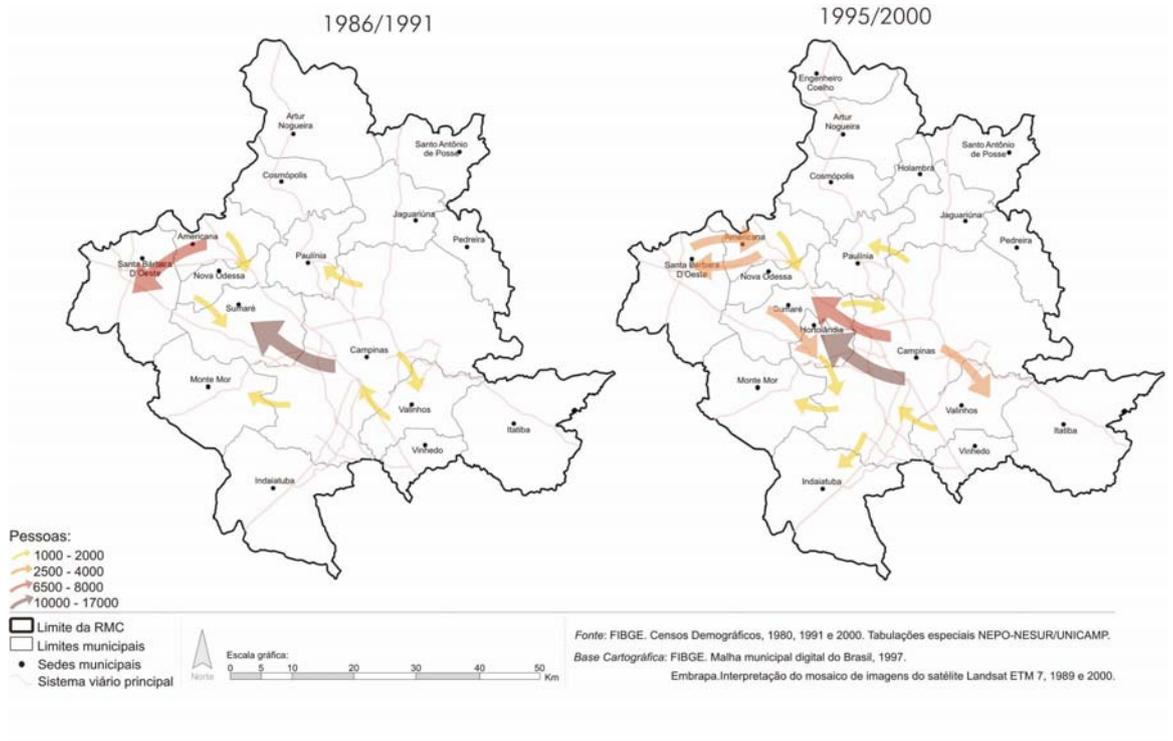
LOCALIDADE	SALDO MIGRATÓRIO ANUAL	TAXA LÍQUIDA DE MIGRAÇÃO (POR MIL HABITANTES)
HORTOLÂNDIA	5.558	47,09
ARTUR NOGUEIRA	1.123	42,74
INDAIATUBA	3.341	27,11
ENGENHEIRO COELHO	224	26,34
VINHEDO	1.017	25,29
MONTE MOR	781	24,99
SUMARÉ	3.797	22,65
PAULÍNIA	948	21,68
STO. ANTONIO DE POSSE	327	20,76
ITATIBA	1.307	18,38
PEDREIRA	516	16,43
COSMÓPOLIS	545	13,88
JAGUARIÚNA	319	12,06
VALINHOS	895	11,9
NOVA ODESSA	401	10,57
HOLAMBRA	60	9,35
AMERICANA	1.149	6,85
SANTA BÁRBARA D'OESTE	956	6,09
CAMPINAS	3.169	3,5

Fonte: Seade,2000.

Com a dispersão e redistribuição da população no território metropolitano, os deslocamentos pendulares foram intensificados, principalmente em decorrência da inter-dependência que os municípios da região têm entre si, fruto da interação do mercado de trabalho e da localização da habitação acessível.

O aumento desta categoria de deslocamento chegou a atingir, em 1980, 57.277 pessoas, equivalente à 5% da população economicamente ativa da RMC. Destaca-se, ainda, o fato de que a incidência de deslocamentos pendulares é mais freqüente em famílias cujo chefe é migrante (22,78%), enquanto a participação relativa dos chefes de domicílio não migrantes era, em 1993, de apenas 14,62%.

Fluxos migratórios intra-metropolitanos



O aumento intenso da população, entre 1991 e 2000, chegou a 25,3%, correspondendo a, aproximadamente, 472.100 pessoas. Com isso, a taxa de desemprego da População Economicamente Ativa – PEA da região teve também um aumento significativo, passando de 5,6% para 15,9%. A força de trabalho acompanhou o crescimento, nesse período, apresentando uma taxa de 26,7%, enquanto o volume de ocupação aumentou apenas 12,8%; ou seja, o crescimento dos empregos não cresceu na mesma escala que o crescimento populacional: para cada nova vaga, havia dois trabalhadores desempregados disponíveis (POCHMAN in Livro Verde, 2002).

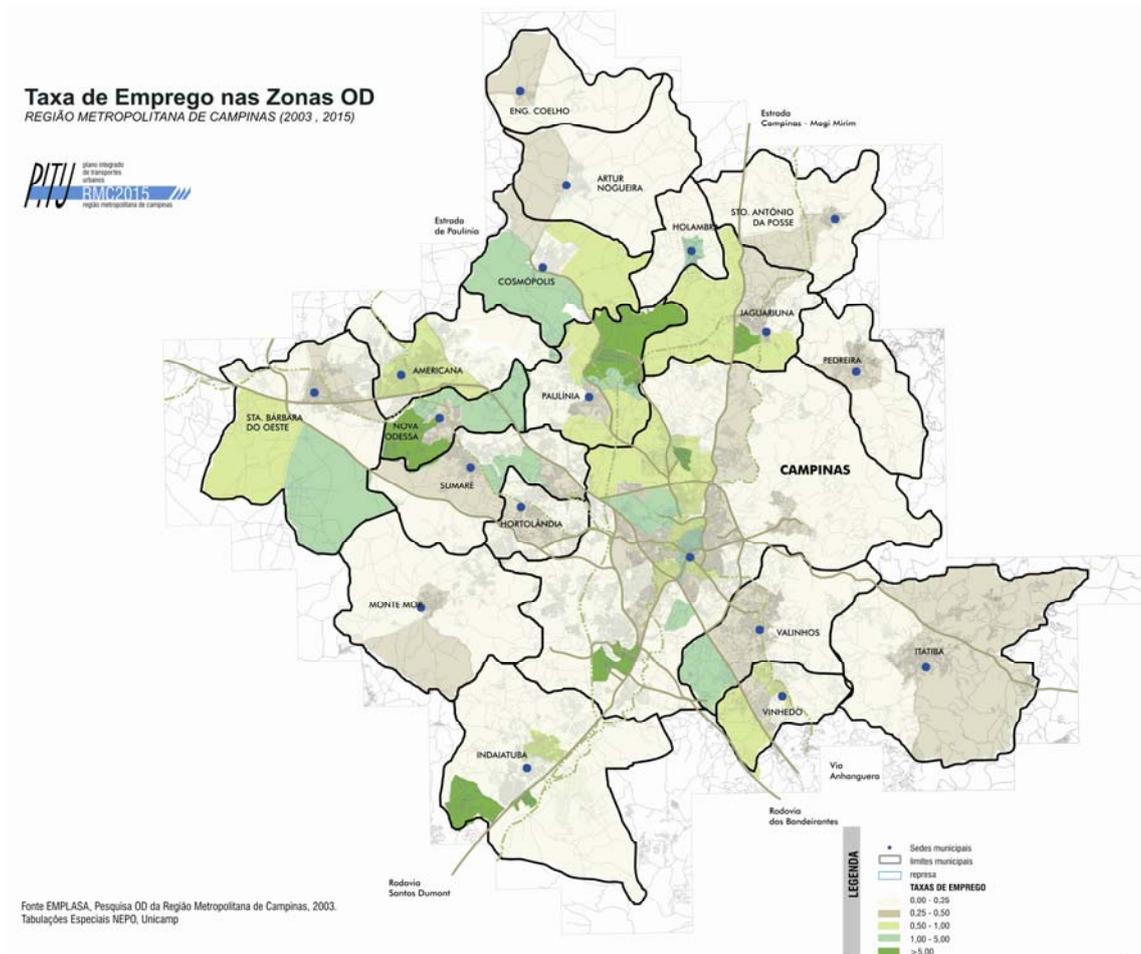
Empregos por habitante (2003)

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL	EMPREGOS/ HABITANTE
HOLAMBRA	7.211	0,65
PAULÍNIA	51.326	0,54
VINHEDO	47.215	0,52
AMERICANA	182.593	0,51
NOVA ODESSA	42.071	0,50
JAGUARIÚNA	29.597	0,48
CAMPINAS	969.396	0,42
VALINHOS	82.973	0,41
PEDREIRA	35.219	0,35
ITATIBA	81.197	0,34
INDAIATUBA	147.050	0,34
SUMARÉ	196.723	0,28
SANTA BÁRBARA D'OESTE	170.078	0,28
ENGENHEIRO COELHO	10.033	0,28
STO. ANTÔNIO DE POSSE	18.124	0,28
ARTUR NOGUEIRA	33.124	0,27
COSMÓPOLIS	44.355	0,23
HORTOLÂNDIA	152.523	0,21
MONTE MOR	37.340	0,20
TOTAL	2.338.148	

Fonte: PITU RMC 2015 – NESUR Unicamp

Entre 1991 e 2000, o perfil dos empregos e da população em busca de emprego se altera, com predomínio de empresas de menor porte, que possuem número reduzido de vagas. Soma-se, a isso, o fato de que as camadas mais jovens da população e as mulheres passam, também, a disputar, cada vez mais fortemente, postos no mercado de trabalho.

Taxa de emprego nas zonas OD

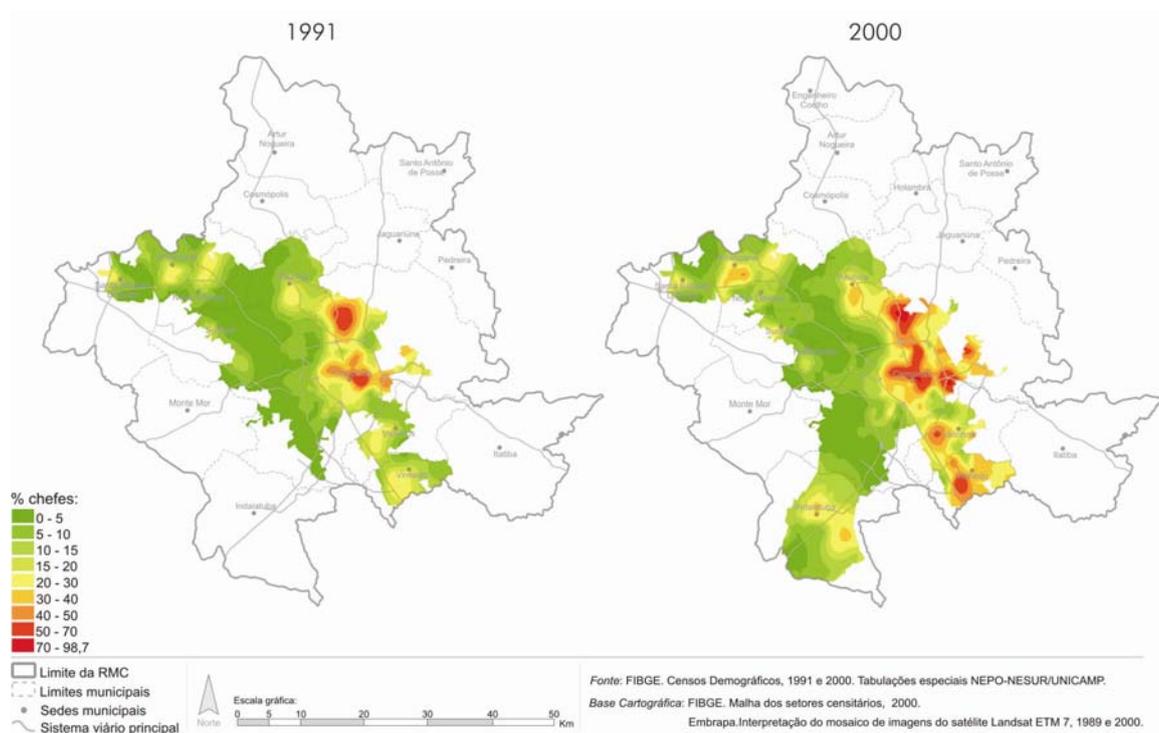


Fonte: PITU RMC 2015 – NESUR Unicamp

Em 2000, 71,1% de toda a renda da RMC se encontrava em apenas Campinas, Americana, Vinhedo, Valinhos e Paulínia; entre 1991 e 2000, o número de chefes de domicílios cresceu abaixo da linha da pobreza: o aumento foi de 86.900 para 105.900, em 2000.

Segundo Pochman (2002), a Região Metropolitana de Campinas foi a que mais recebeu investimentos do Governo do Estado de São Paulo, acompanhado de significativo aumento durante as duas últimas décadas; por outro lado, este processo produziu desigualdades e segregação sócio-espaciais, que vêm mudando o quadro social da região.

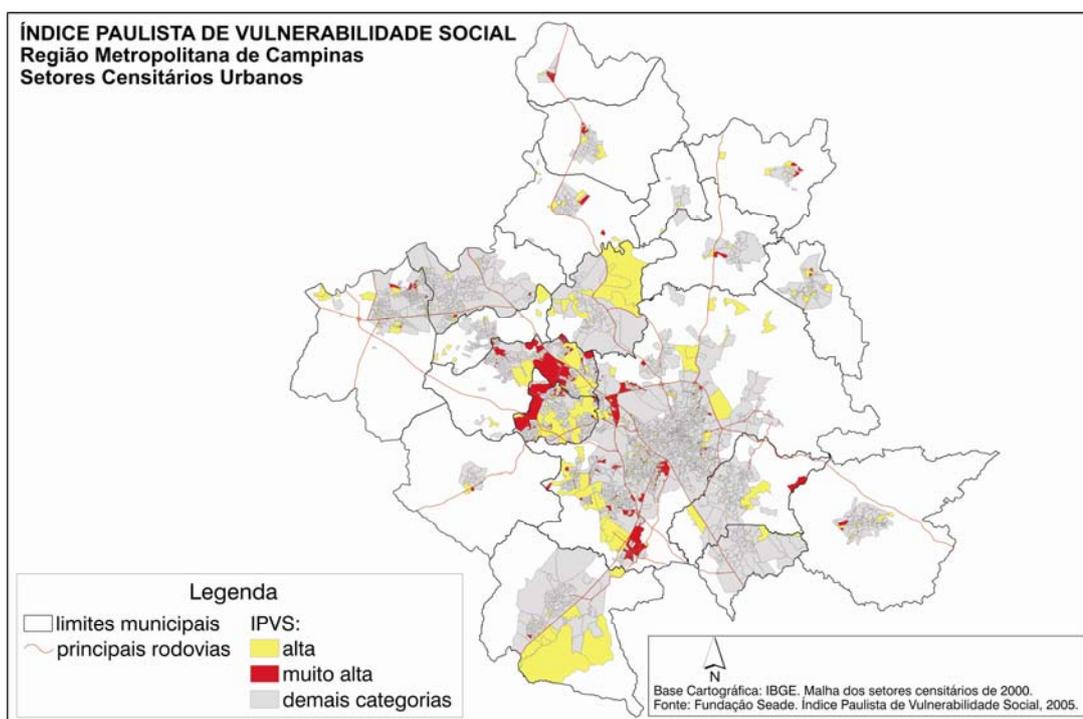
Chefes de domicílio com renda maior que 10 SM



Fonte: Atlas de Vulnerabilidade, Nepe/NESUR - Unicamp

A Via Anhanguera, principal eixo de desenvolvimento econômico, tornou-se a principal barreira da segregação, passando, inclusive, a ser conhecida como a “cordilheira da pobreza”: à oeste, a concentração dos assentamentos da população mais carente ocorre ao longo da Rodovia Santos Dumont, principalmente a partir da implantação do Distrito Industrial de Campinas e de Indaiatuba e, ainda, pela localização do Aeroporto de Viracopos.

Foi justamente em áreas próximas a estes distritos industriais onde houve a concentração de conjuntos habitacionais de interesse social. A partir do fim dos anos 70, a produção habitacional por provisão pública começa a se concentrar na região sudoeste do município de Campinas, onde surgem, também, favelas e loteamentos clandestinos.

Índice paulista de vulnerabilidade social

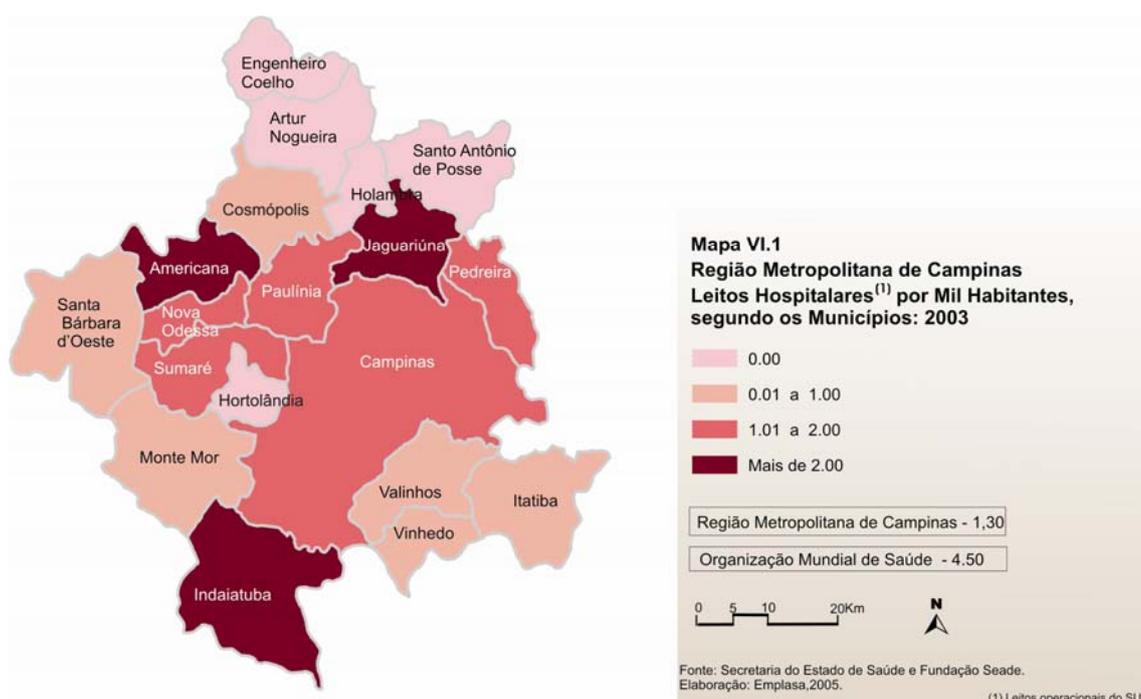
Fonte: Seade, 2005.

Ao analisar o mapa de vulnerabilidade social, observa-se que, apesar de Paulínia e Indaial se destacarem, a concentração ocorre, principalmente, na porção oeste da região, principalmente na região sul de Campinas e nos municípios de Hortolândia e Sumaré.

Segundo Freitas (2006), a concentração do sistema de transporte público, direcionados ao centro de Campinas nos Municípios da porção oeste da RMC, demonstra a dependência que a população de baixa renda e pouca escolaridade tem em relação aos outros municípios, que apresentam maior oferta de trabalho e equipamentos sociais.

O município de Campinas, ao concentrar 40% dos leitos contratados pelo SUS na RMC, reúne, também, os deslocamentos associados ao motivo saúde: segundo dados do Nepo/NESUR Unicamp, até 2000, os municípios de Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia e Santo Antonio de Posse não possuíam nenhum hospital conveniado ao SUS; neste sentido, são justamente

estes Municípios que registraram o maior número de deslocamentos pendulares, com o motivo de saúde, na região.



Sobre a demanda de água, pode-se dizer que a RMC necessita de um volume intenso, voltado, especialmente, para a agricultura e indústria, mas que apresenta crescimento em diversos Municípios, pelo aumento populacional e da instalação de indústrias na região.

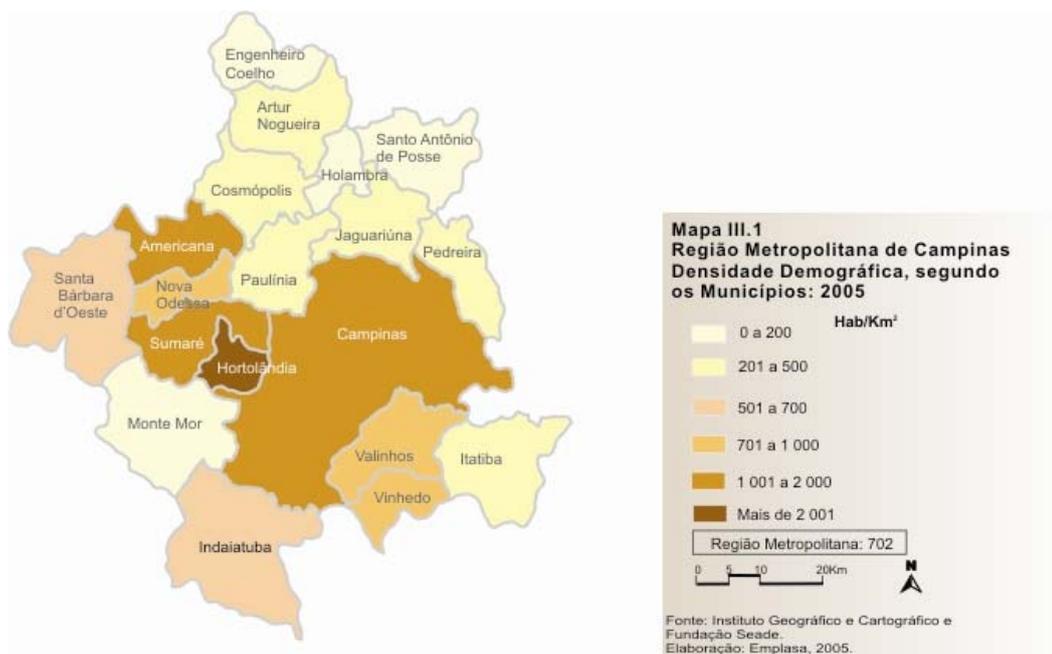
Atualmente, a principal fonte de abastecimento d'água dos municípios é proveniente de mananciais superficiais; no entanto, a poluição de córregos e rios, associada à falta de coleta e tratamento de esgoto, tem agravado as condições dos principais cursos d'água. Além disso, o lençol freático apresenta crescente contaminação, principalmente pela implantação de fossas sépticas de assentamentos habitacionais de baixa renda e loteamentos residenciais de alto padrão.

Nível de atendimento – esgoto sanitário (%) (2000)

LOCALIDADE	Nível de Atendimento (2000)	Órgão que administra o Sistema de Água e Esgoto (2003)
AMERICANA	93,93	Departamento de Água e Esgoto – DAE
ARTUR NOGUEIRA	97,49	Serviço de Água e Esgoto de Artur Nogueira – SAEAN
CAMPINAS	86,45	Sociedade de Abast. de Água e Saneamento – Sanasa
COSMÓPOLIS	91,51	Administração Direta da Prefeitura
ENGENHEIRO COELHO	96,66	Administração Direta da Prefeitura
HOLAMBRA	83,18	Administração Direta da Prefeitura
HORTOLÂNDIA	1,9	Sabesp
INDAIATUBA	91,93	Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE
ITATIBA	96,79	Sabesp
JAGUARIÚNA	95,01	Administração Direta da Prefeitura
MONTE MOR	44,37	Sabesp
NOVA ODESSA	97,78	Companhia de Desenvolvimento de Nova Odessa – Coden
PAULÍNIA	84,84	Sabesp
PEDREIRA	95,96	Administração Direta da Prefeitura
SANTA BÁRBARA D'OESTE	97,52	Departamento de Água e Esgoto – DAE
STO. ANTONIO DE POSSE	19,45	Administração Direta da Prefeitura
SUMARÉ	77,48	Departamento de Água e Esgoto – DAE
VALINHOS	85,82	Departamento de Água e Esgoto – DAE
VINHEDO	75,83	Sanebavi

Fonte: Seade,2000/2003

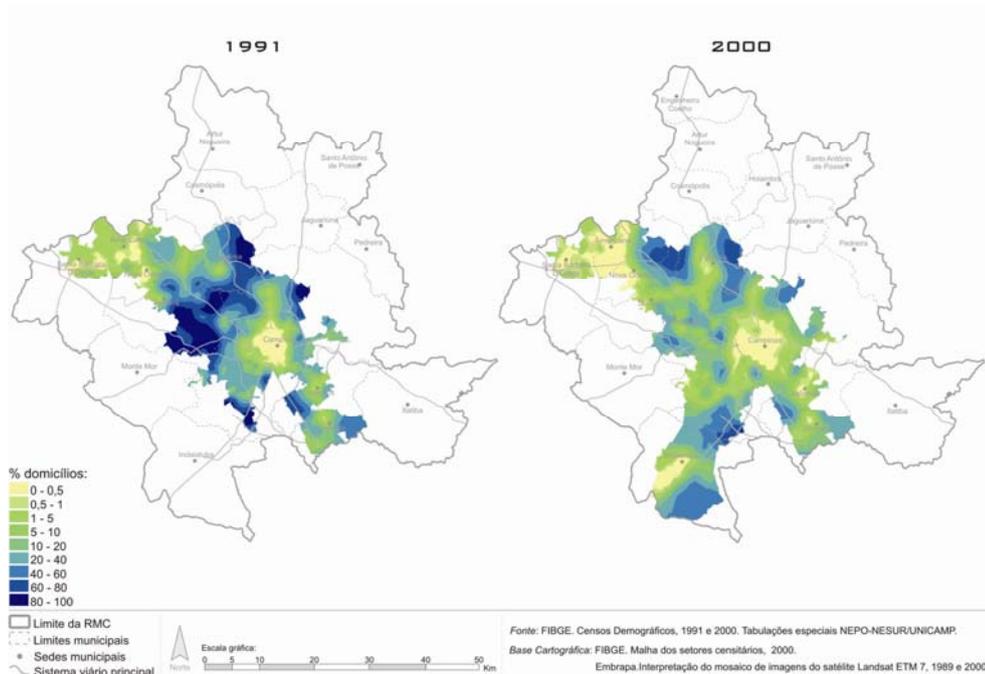
O saneamento ambiental evidencia a diferenciação histórica de tratamento entre assentamentos ricos e pobres: enquanto Nova Odessa apresenta 97,78% de atendimento por esgoto sanitário, Hortolândia tem apenas 1,9%, mesmo com as maiores densidades demográficas da região.



No entanto, o déficit de saneamento ambiental não está restrito a municípios e bairros mais pobres: em Hortolândia, que apresenta grande desigualdade social, a ausência de saneamento deve-se à omissão do poder municipal; já em Vinhedo, predominantemente com bairros residenciais de alto padrão, também observamos a mesma omissão. É interessante observar que parte dos loteamentos fechados também possui o sistema de fossa como destino do esgoto, sem tratamento final; esta situação, cada vez mais freqüente, vem provocando o crescente aumento da contaminação do lençol freático, comprometendo o potencial dos aquíferos subterrâneos.

O crescimento dos empreendimentos industriais, que garantem o aumento do desenvolvimento econômico da região, não vislumbra a real possibilidade do esgotamento do potencial hídrico da região: a ocupação do território, que degrada o ambiente, vem sendo mantida, mesmo com o agravamento das condições ambientais.

Domicílios sem rede geral de esgoto ou fossa séptica



Fonte: Atlas de Vulnerabilidade, Nepo-NESUR/Unicamp

O mapa de domicílios sem rede geral de esgoto ou fossa séptica revela que a falta infraestrutura de saneamento ambiental é visível nas áreas periféricas da região metropolitana, abrangendo assentamentos tanto da população de baixa, quanto de alta renda. Tais informações demonstram que poucos investimentos têm sido feito nesta área: a guerra pela atração de empreendimentos industriais e de incremento das atividades econômicas não incluem o saneamento ambiental como contrapartida dos investidores.

Segundo Freitas (2006), “os municípios menores acabam tendo pouca estrutura e poucos recursos para enfrentar a problemática da falta de saneamento básico. Alguns, portanto, decidem ter seu serviço de água e esgoto submetido à Sabesp ou optam pela privatização ou parcerias público-privadas (PPP) como forma de custeio das ações”; é justamente a Sabesp que administra as duas cidades com pior nível de atendimento por rede de esgoto: Hortolândia e Monte Mor.

Sobre a qualidade de transporte na RMC, dados da Pesquisa Origem/Destino 2003 revelam que ocorrem, diariamente, 3.602.000 deslocamentos de pessoas entre Municípios da RMC; deste total, 28,42% das viagens são realizadas por transporte coletivo, enquanto 35,72% são feitas por carros particulares e 35,86% à pé.

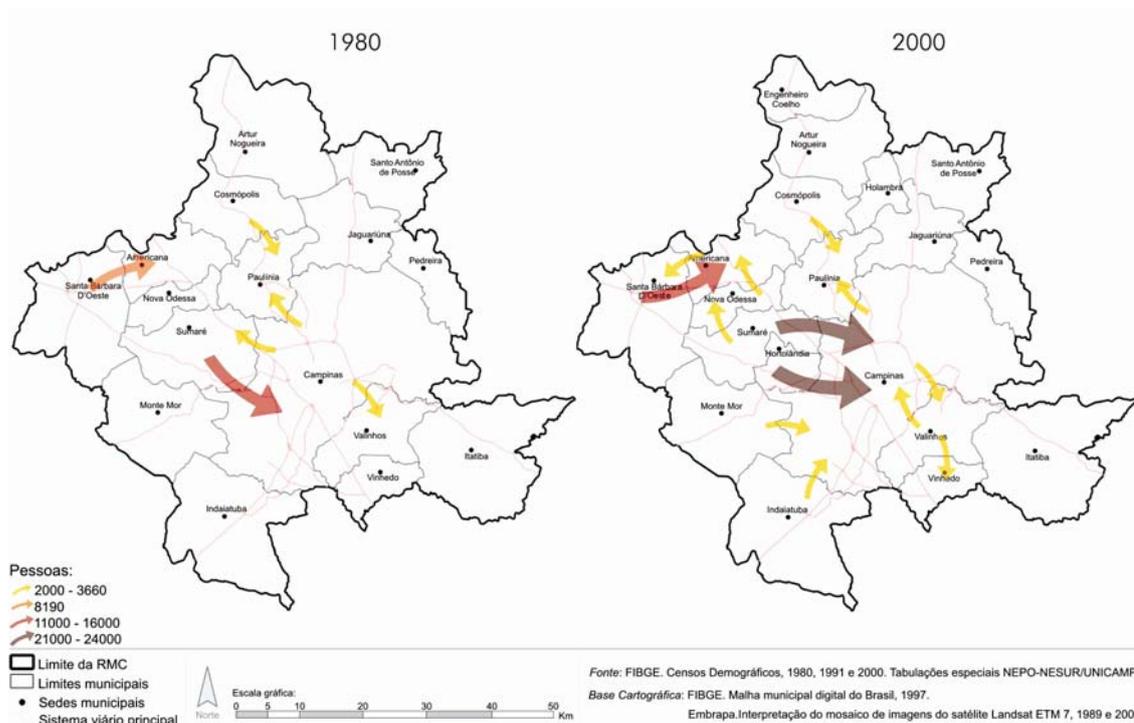
Viagem diária por tipo e motivo na RMC

MOTIVO	MODO DE TRANSPORTE							
	COLETIVO	%	INDIVIDUAL	%	A PÉ	%	TOTAL	%
TRABALHO INDÚSTRIA	198.528	19,39	179.311	13,94	76.940	5,96	454.779	12,62
TRABALHO COMÉRCIO	84.078	8,21	134.670	10,47	80.407	6,23	299.154	8,30
TRABALHO SERVIÇOS	295.948	28,90	355.351	27,62	188.883	14,62	840.182	23,32
ESCOLA/EDUCAÇÃO	291.169	28,44	299.785	23,30	788.172	61,02	1.379.126	38,29
COMPRAS	28.383	2,77	61.243	4,76	35.017	2,71	124.642	3,46
SAÚDE (MÉDICO/DENT)	40.853	3,99	52.577	4,09	16.598	1,29	110.027	3,05
RECREAÇÃO/VISITAS	33.998	3,32	112.595	8,75	48.440	3,75	195.033	5,41
OUTROS	50.947	4,98	91.189	7,09	57.155	4,43	199.292	5,53
TOTAL RMC	1.023.903	28,42	1.286.722	35,72	1.291.611	35,86	3.602.236	100,00

Fonte: Pesquisa Origem/Destino, 2003 - Região Metropolitana de Campinas. STM/Emplasa

Ao observar a tabela “Viagem diária por tipo e motivo na RMC”, verifica-se que as duas principais motivações para os deslocamentos na RMC são a educação (com 1.379.126 viagens) e o trabalho no ramo de serviços (840.182 viagens); a maior parte das viagens motivadas por educação são realizadas à pé (61%), enquanto, para o trabalho no ramo de serviços, são realizadas com o uso do transporte coletivo (28,90%).

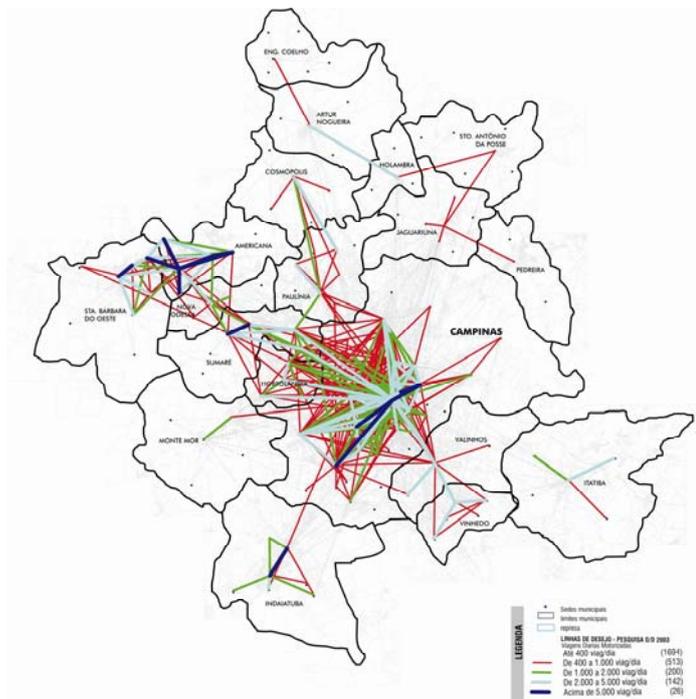
Fluxos acima de 2 mil pessoas da PEA ocupada (1980-2000)



Fonte: Atlas de Vulnerabilidade, Nepo/NESUR - Unicamp

O mapa “Fluxos acima de 2 mil pessoas da PEA ocupada” fora do município de residência demonstra que o movimento pendular da população economicamente ativa passou de 50 mil pessoas, em 1980, para mais de 125 mil pessoas, em 2000. Dentre os destinos, os que mais se destacam são Campinas e Americana, e, dentre os municípios de origem, destacamos Paulínia, Sumaré e Valinhos, em 1980, alterando-se para Hortolândia, Monte-Mor e Indaiatuba, em 2000.

Produção e atração de viagens



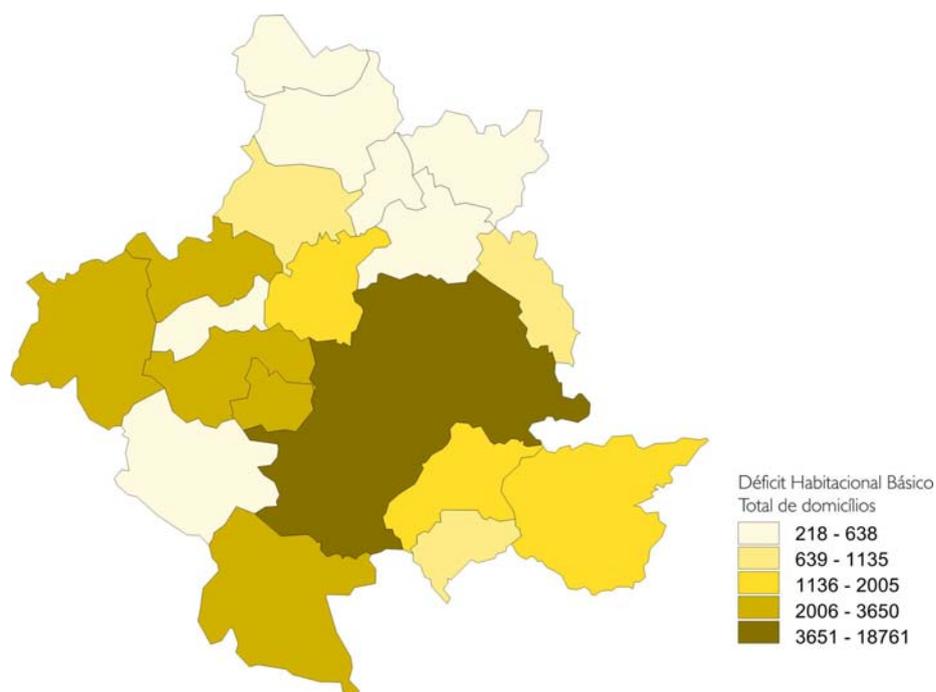
Fonte: PITU RMC 2015 – NESUR Unicamp

O mapa “Produção e atração de viagens motorizadas” revela que o eixo noroeste se destaca por apresentar maior volume de deslocamentos, enfatizando os municípios de Campinas, Hortolândia e Americana.

O crescimento da área urbanizada, na década de 90, caracterizou-se pelo padrão de ocupação do solo extensivo e espreado pelo território metropolitano, associado à diminuição da dependência dessas novas áreas do centro urbano do próprio Município, tanto referente ao local de trabalho, como no âmbito do comércio, serviços e lazer.

O déficit habitacional da região Noroeste é o maior da região, sendo inferior apenas ao observado no município de Campinas. A inadequação habitacional concentra-se na falta de infraestrutura (água e esgoto) e o adensamento excessivo das moradias.

Déficit habitacional básico



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações /Déficit Habitacional no Brasil

Os dados de incremento populacional, somados ao déficit e à evolução da densidade entre 2003 e 15, nos revelam o agravamento do problema urbano nas áreas mais pobres da RMC.

A instância regional de gestão

A RMC é uma unidade regional do Estado de São Paulo, criada em julho de 2000, pela Lei Estadual nº 870. A partir dessa data, surgiram alguns órgãos de gestão metropolitana, com o intuito de consolidar um modelo integrado metropolitano. Entre eles, o Conselho de Desenvolvimento, formado por prefeitos municipais da RMC e representantes do governo estadual, as Câmaras Temáticas, que, de acordo com as deliberações do Conselho, elaboram estudos técnicos e orçamento para execução das propostas, e o Conselho Consultivo, composto por representantes

dos legislativos federal e estadual com domicílio eleitoral na base geográfica da RM, dos legislativos municipais e por representantes da Sociedade Civil organizada. Além disso, existe a Agência Metropolitana de Campinas – Agemcamp, criada, em 2003, para executar projetos de interesse comum da Sociedade, aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento.

Primeiro órgão criado de gestão regional, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas tem caráter deliberativo e normativo, é composto por um representante de cada Município da RMC e por representantes do estado, assegurada a paridade das decisões. Tem, como atribuição, opinar e elaborar as propostas que representem os interesses comuns da Sociedade Civil dos Municípios integrantes da região, e compõem sua estrutura um Presidente, um Vice-Presidente e uma Secretaria Executiva.

São considerados de interesse comum do Conselho de Desenvolvimento:

- planejamento e uso do solo;
- transporte e sistema viário regionais;
- habitação;
- saneamento básico;
- meio ambiente;
- desenvolvimento econômico;
- atendimento social.

As Câmaras Temáticas (CT) e as Câmaras Temáticas Especiais (CTE) são disciplinadas pelo Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento e pelo Regimento Interno das CT e CTE. Ambas de caráter técnico, são coordenadas por um dos seus membros, titular ou suplente, sendo criadas por deliberação do Conselho de Desenvolvimento e tendo atribuições específicas, extinguindo-se as especiais, quando resolvidos os fins a que se destinam; a composição das Câmaras, suas atribuições, prazos e demais condições de funcionamento são fixadas pela delibe-

ração que aprova a sua constituição. As Câmaras Temáticas constituídas pelo atual Conselho são: Segurança Pública, Habitação, Meio Ambiente, Planejamento e Uso do Solo, Transportes e Sistema Viário, Desenvolvimento Econômico, Saneamento, Atendimento Social, Educação, Agricultura, Saúde, Cultura e CTE Aeroporto de Viracopos.

O Conselho Consultivo, criado por deliberação do Conselho de Desenvolvimento, tem, como objetivo, apreciar, opinar e elaborar as propostas que representem os interesses da sociedade civil dos Municípios Metropolitanos a serem debatidas e deliberadas pelo Conselho de Desenvolvimento da RMC; propor a constituição de CT e CTE; eleger, dentre os seus membros, o Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário do Conselho e proceder às outras deliberações, em matéria pertinente à sua competência legal. Após dois editais de convocação mal-sucedidos, deu-se a criação do Conselho Consultivo em março de 2006; porém, até a presente data, tal Conselho nunca foi chamado a se reunir.

A Agemcamp, autarquia estadual vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado de São Paulo, foi criada através da Lei nº 946/2003, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da RMC.

Entre as principais atribuições da Agemcamp estão: a fiscalização das execuções das leis que dispõem sobre regiões metropolitanas, aplicação de sanções; estabelecimento de metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalização e avaliação de sua execução; manutenção de estruturas técnicas e administrativas de dimensões adequadas, dando prioridade à execução descentralizada de obras e serviços, que serão atribuídos a órgãos e entidades públicas ou privadas, capacitadas para tanto e observada a legislação aplicável; a Agemcamp tem também a responsabilidade pela gestão do Fundo de Desenvolvimento da RMC – Fundocamp.

O Fundocamp foi criado pela LC estadual nº 870, de 19 de junho de 2000, e regulamentado pelo Decreto nº 50.553, de 20 de Fevereiro de 2006, com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre o Estado e os Municípios integrantes da RMC. Este Fundo está vinculado à Agemcamp e a área de aplicação dos seus recursos abrangerá o interesse comum dos Municípios que compõem a RMC. Seus objetivos são: a) financiar e investir em programas e projetos de interesse da Região Metropolitana de Campinas; b) contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais; c) contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento sócio-econômico da Região; c) contribuir com recursos técnicos e financeiros para a redução das desigualdades sociais da Região. A aplicação dos recursos do Fundo é supervisionada por um Conselho de Orientação, composto por seis membros, sob a presidência de um deles, eleito por seus pares, sendo: a) quatro integrantes do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, eleitos em escrutínio secreto, por período de doze meses, permitida a recondução; b) dois diretores da Agência Metropolitana de Campinas – Agemcamp, indicados por período de doze meses, permitida a recondução.

Atuação e principais resultados

Em seu primeiro ano (2002), a Agemcamp dedicou-se, sobretudo, às questões organizativas, elaborando regimentos internos do Conselho Consultivo e das Câmaras Temáticas.

Habitação

Primeiramente, foram mapeadas as áreas de risco da RMC (232 locais de inundação e 87 deslizamentos), bem como realizado um diagnóstico na área da Habitação, o qual incorporava:

levantamento da demanda real existente, proposta do cadastro único da habitação, proposta de um Fundo Metropolitano de Habitação com recursos de 1% do ICMS e linhas de financiamento da Caixa Econômica Federal para a Região Metropolitana. Nessa época, a Câmara Técnica de Habitação articulou a demanda metropolitana com o CDHU.

Em 2004, ocorreram tentativas para instalar o “Graprohab metropolitano”, importante para dar andamento aos empreendimentos urbanísticos.

Atendimento social

Entre 2004 e 05, foi apresentada a proposta de estruturação de um “Procon Regional”, composto pelos Municípios que não possuem esse serviço.

Atendimento social: segurança

Em 2003, criou-se a CTE da Segurança e promoveu-se entendimentos com o Governo Estadual, contribuindo para o aumento dos contingentes da Polícia Militar e de equipamentos, além de garantir Guardas Municipais armadas nas regiões metropolitanas; sua principal proposta é a implantação de um plano integrado de segurança pública.

Atendimento social: saúde

Em 2003, houve entendimentos com a superintendência do HC/Unicamp na transição para uma nova sistemática de atendimento, que pressupõe triagem e encaminhamento dos casos menos complexos para outros postos, além de aumento dos repasses aos hospitais da Unicamp e de Sumaré, decorrentes da atuação do Conselho.

No ano de 2005, foi elaborada a proposta de criação do Serviço de Atendimento Médico de Urgência – SAMU metropolitano, de acordo com projeto elaborado pela CT, o diagnóstico

dos aterros sanitários da RMC – destinação dos resíduos sólidos na região, convênio de cooperação com a Habicamp para disposição de dados regionais da área de habitação e outros indicadores econômicos. Dentre os trabalhos a serem desenvolvidos na próxima gestão, conta a elaboração de um Plano Metropolitano de Saúde, com o objetivo de equalizar as distorções e maximizar a utilização de recursos da área.

Transporte e sistema viário regionais

Inicialmente, ocorreram encontros com autoridades estaduais para equacionar a questão dos pedágios e dos investimentos das concessionárias rodoviárias em obras como o “trevo da Bosch”. Em conjunto com a STM e EMTU, houve um trabalho para confecção do Sivim, Sistema Viário Metropolitano, e do traçado do Corredor Noroeste, além da elaboração do Plano Integrado de Transportes Urbanos – PITU, que indica as diretrizes de transporte regional para orientar as ações e investimentos futuros.

Meio ambiente e saneamento básico

Em 2004, ocorreram algumas deliberações de prioridade de investimento para Meio Ambiente – Agenda 21: resíduos sólidos, saneamento e abastecimento de água e mata ciliar. Posteriormente, em 2006, foi feito um contrato com o NESUR/Fluxos para a elaboração de diagnóstico sobre gestão de resíduos sólidos da RMC. Através de entrevistas com gestores de resíduos sólidos, identificaram-se procedimentos, eficiências e deficiências municipais, dentre outros.

Dentre os trabalhos encaminhados para a próxima gestão está a elaboração de um plano metropolitano de gestão de resíduos sólidos, com identificação de tecnologias adequadas à resolução dos problemas de passivos ambientais, formação de políticas municipais de redução de ge-

ração de resíduos, para minimizar despesas, e criação de programas de inclusão social, com a reciclagem dos resíduos sólidos urbanos.

Planejamento e uso do solo

Uma das propostas, com a criação da CTE Viracopos, era que os Municípios da RMC participassem, junto com a Infraero, da implantação do Plano Diretor de expansão do aeroporto.

Entre 2004 e 05, foi assinado termo de Cooperação Técnica com a Emplasa para o desenvolvimento de projetos de apoio ao planejamento da Região Metropolitana de Campinas, que incluía a evolução da estrutura urbana e os padrões urbanos da RMC, além da atualização da base de dados “Por dentro da RMC” e “Sumário de dados da RMC”; houve também a contratação de trabalho para compatibilizar a legislação de uso do solo com os Planos Diretores.

Para a próxima gestão, estão previsto trabalhos como atualização das bases cartográficas municipais e um projeto de implantação de sistemas de informação geográfica da RMC.

Desenvolvimento econômico

Foram contratados estudos do Seade para o desenvolvimento de serviços de produção e análise de dados, entre eles, banco de dados da RMC, estrutura econômica da RMC-PIB e intenção de investimento na RMC. Também ocorreu a contratação de um relatório com o levantamento e análise da legislação fiscal da RMC: diagnóstico da situação fiscal, análise das alíquotas e bases de cálculo, estudo do repasse do ICMS aos Municípios. Um convênio com a FIPE/USP foi contratado para analisar o índice do custo de vida da RMC/IPC-FIPE e Metrocamp, atualização dos PIB municipais e metropolitano de 2003, 04 e 05, por setor e atividade (agricultura, comércio e serviço), atualização de diversos indicadores da atividade econômica metropolitana e Boletim de Desempenho Econômico da RMC.

Para desenvolvimento na próxima gestão, estão previstos os projetos carteira de projetos estratégicos ao desenvolvimento sócio-econômico regional, continuidade na divulgação mensal do IPC-RMC e atualização dos dados sócio-econômicos, em parceria com Seade/FIPE/Fundap.

Observa-se, nos dados apresentados acima, que a maior integração metrópole-municípios periféricos tem exacerbado tensões sobre o território, causadas pela crescente competição entre as cidades e pelo aprofundamento e concentração de diferenças sociais e econômicas entre regiões, provocando o aumento da exclusão territorial e da segregação. Os desequilíbrios intra-metropolitanos tendem a se tornar mais complexos, com a tendência ao espraiamento da ocupação, observada na RMC.

A atuação da instância metropolitana, representada por seus diversos órgãos de gestão, contribuiu, basicamente, para a construção e compilação de diversos dados municipais, anteriormente restritos ao Estado e governos locais; foram organizadas reuniões periódicas com prefeitos vizinhos, para a discussão e troca de experiências e informações.

Porém, a questão crucial para a viabilização de uma gestão metropolitana relaciona-se com alternativas de financiamento: o acesso do Município a repasses federais e estaduais depende de relacionamento político e baseia-se em critérios setoriais, descolados das prioridades metropolitanas. Projetos e obras de abrangência metropolitana, em contrapartida, não dispõem de recursos: o Fundo Metropolitano é insuficiente para custear obras prioritárias.

O modelo de gestão proposto para a RMC, conforme estudo elaborado pelo NESUR/Uni-camp, propõe a implantação de PPP para viabilização destas ações prioritárias, especialmente nas áreas de transporte e saneamento. Na RMC, a principal obra em andamento é

o Corredor Metropolitano Noroeste⁸ (ônibus), a ser implantado pelo governo estadual através de uma PPP, conduzido para que parte do retorno dos investimento privados ocorra através de tarifas cobradas ao usuário final. Por outro lado, o público-alvo é uma população com alto índice de vulnerabilidade social, com altas taxas de desemprego e baixa renda familiar.

Para o saneamento, propõe-se, também, a alternativa das PPP, embora se observe que os Municípios com as menores taxas de cobertura de rede de esgoto são exatamente aqueles cujo serviço de água e esgoto estão sobre a concessão da Sabesp.

Como alternativa para captação de recursos, o trabalho do NESUR aponta algumas opções contidas no Estatuto da Cidade, como IPTU progressivo, outorga onerosa do direito de construção, operação urbana consorciada, transferência do direito de construção e o Consórcio Imobiliário; estes instrumentos gerariam de recursos extra-orçamentários para os Municípios, através da captura da valorização imobiliária. Entretanto, o que se observou, durante o último ano, foi um completo descolamento dos Planos Diretores (elaborados por todas as Municípios da RMC) de uma visão metropolitana. Grande parte dos Municípios, além de desconhecerem os projetos e ações priorizadas no âmbito da RMC, não utilizou os instrumentos do Estatuto da Cidade para captura da valorização imobiliária futura.

Propõe-se, também, que as instituições financeiras passem a analisar linhas de financiamento para habitação, transporte e saneamento de um ponto de vista metropolitano, buscando sua otimização e induzindo a cooperação e a integração na oferta de serviços públicos. Quanto aos investimentos do governo do estado, no caso da CDHU, o que se observou, nos últimos anos, foi a implantação de diversos empreendimentos de grande porte (em torno de 1000 UH

⁸ O Corredor Metropolitano Noroeste visa integrar os municípios de Campinas, Americana, Sumaré, Nova Odessa, Monte Mor, Santa Bárbara d'Oeste e Hortolândia. Esta região representa 24,5% da população da RMC, agregando 19,3% dos empregos disponíveis.

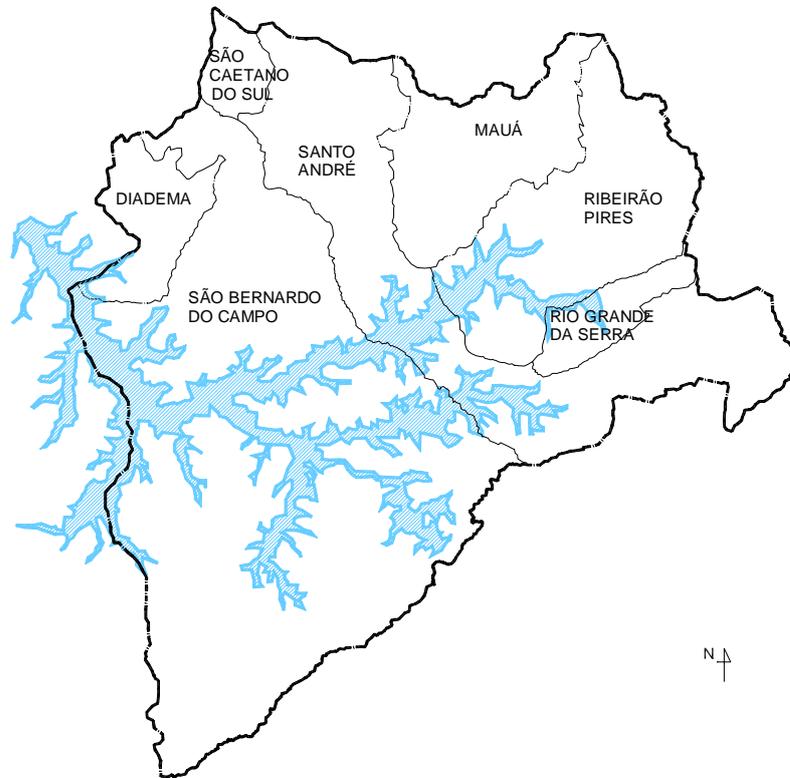
cada), concentrados em locais que já apresentavam problemas sociais graves, distantes dos centros urbanos e dos equipamentos sociais existentes, acentuando problemas metropolitanos. A Cohab-Campinas, por sua vez, acabou centralizando as ações relativas à habitação na RMC, tendo em vista o fato de ser novamente agente financeiro: coube a ela concentrar o cadastro único sobre a demanda nesta área. Vale destacar que se tratou apenas de um cadastro de interessados em moradia, e não de um levantamento sobre o déficit habitacional. Em decorrência das reuniões da CT Habitação, a Cohab-Campinas passou a atuar na RMC como um todo, produzindo unidades habitacionais em diversos Municípios da região.

As ações concretas da Agemcamp concentraram-se na produção e compilação de dados metropolitanos, advindos de diversas fontes: Unicamp, Seade, IBGE e de alguns levantamentos de campo efetuados pela Emplasa. Embora a preocupação colocada pela Câmara Temática de Planejamento e Uso do Solo fosse a implantação de um SIG para a região metropolitana, os levantamentos já efetuados estão sendo disponibilizados apenas como imagens para consulta, sem a inserção dos mesmos na base digital, previamente elaborada pela própria Emplasa.

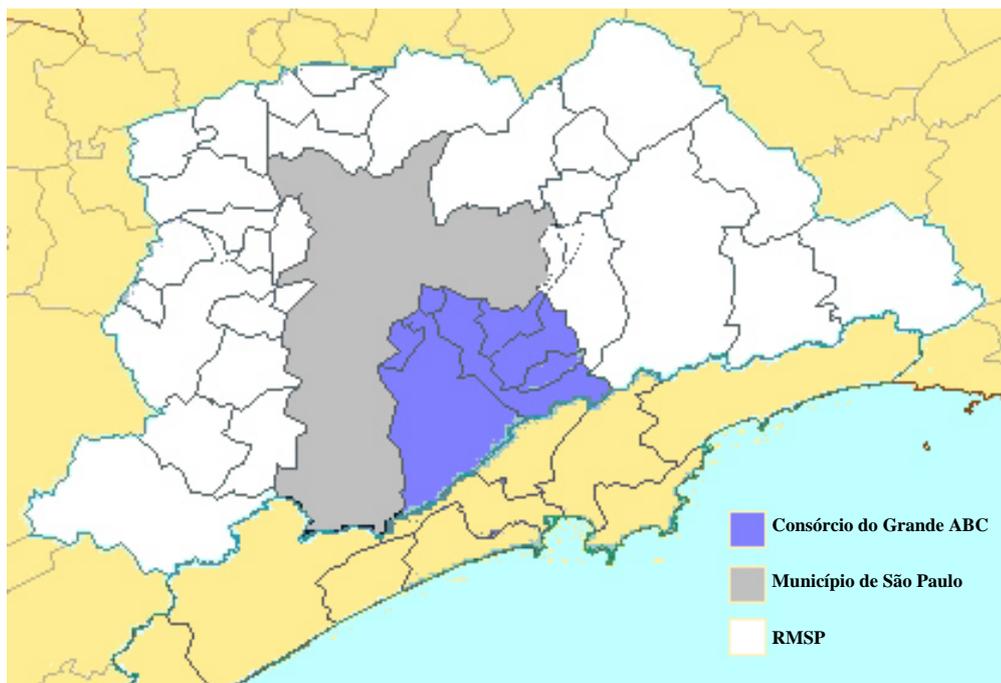
A Experiência de Gestão Regional do Grande ABC Paulista

Breve caracterização da região

O Grande ABC integra a RM de São Paulo, situando-se em sua sub-região sudeste, e engloba atualmente sete Municípios: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Com uma localização estratégica entre o maior centro consumidor do país, São Paulo, e a cidade de Santos, o principal porto nacional, a região muito se beneficiou dos investimentos efetuados pelo Governo Federal a partir da década de 50, no esforço pela industrialização nacional, tornando-se o mais importante pólo industrial do país. Com o início da construção da via Anchieta, em 1947, que ligaria a Capital ao porto de Santos, ocorre grande aceleração do desenvolvimento industrial e intensificação da urbanização na região do Grande ABC paulista.



Os sete Municípios do Consórcio



Constituída ainda no século XVI, quando surgiu, em 1532, a Vila de Santo André da Borda do Campo, posteriormente denominada Freguesia de São Bernardo, a região do Grande ABC começou a se desenvolver, realmente, a partir da implantação, em 1867, da estrada de ferro Santos-Jundiaí, que interligou o interior do estado de São Paulo à Capital e ao porto de Santos. Transformada em município desde a proclamação de República (1889), a Vila de São Bernardo englobava praticamente todo o território denominado atualmente de “Grande ABC”.

A estrada de ferro impulsionou o surgimento e desenvolvimento dos núcleos de São Caetano do Sul, Santo André e Ribeirão Pires. Devido a sua localização estratégica, o bairro Estação Santo André, pertencente à Vila de São Bernardo, teve grande crescimento econômico, sendo logo transformado em distrito, com esse mesmo nome. Em 38, o governo estadual trocou o nome do município de São Bernardo para Santo André e transferiu a sede do município da Vila de São Bernardo para o distrito homônimo; desta forma, toda a região passou a se chamar Município de Santo André, que foi sendo subdividido, ao longo do tempo, em distritos e vilas.

Em 1944, o distrito de São Bernardo, que incluía Diadema, se emancipou politicamente de Santo André; posteriormente, em 48, São Caetano do Sul também se tornou município; em 53, houve a emancipação política de Mauá e Ribeirão Pires, seguidos por Diadema (58) e, finalmente, Rio Grande da Serra (63).

Verifica-se, portanto, que os sete Municípios, que hoje compõem o Grande ABC, tiveram a mesma origem, surgindo a partir de mudanças na delimitação geográfica de um grande território inicial, relacionadas a fatores econômicos decorrentes, principalmente, da implantação da estrada de ferro, que impulsionou o dinamismo local e favoreceu o crescimento econômico da região, atualmente um território de aproximadamente 842 Km² (ABRUCIO; SOARES, 2001).

A dinâmica industrial que se desenvolveu na região, a partir da década de 1950, graças a investimentos governamentais em infra-estrutura, trouxe profundos impactos na sua urbanização, estimulando sobremaneira o fluxo migratório de outras regiões do país para o Grande ABC, principalmente nas décadas de 60 e 70. A população total da região passou de 499.398 habitantes, em 1960, para 2.327.381 de pessoas, em 99.

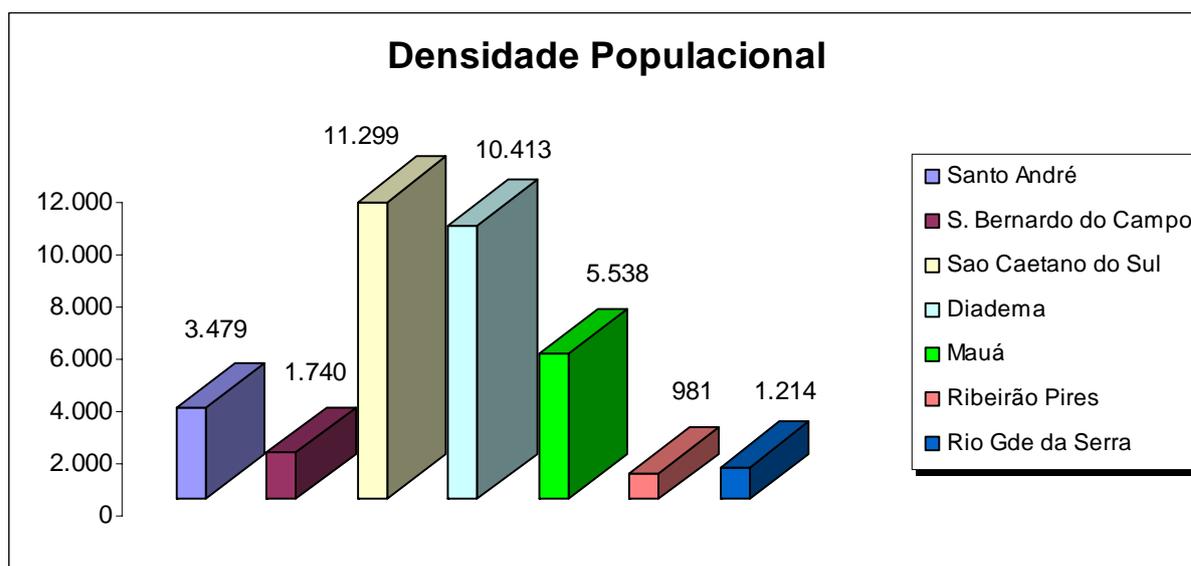
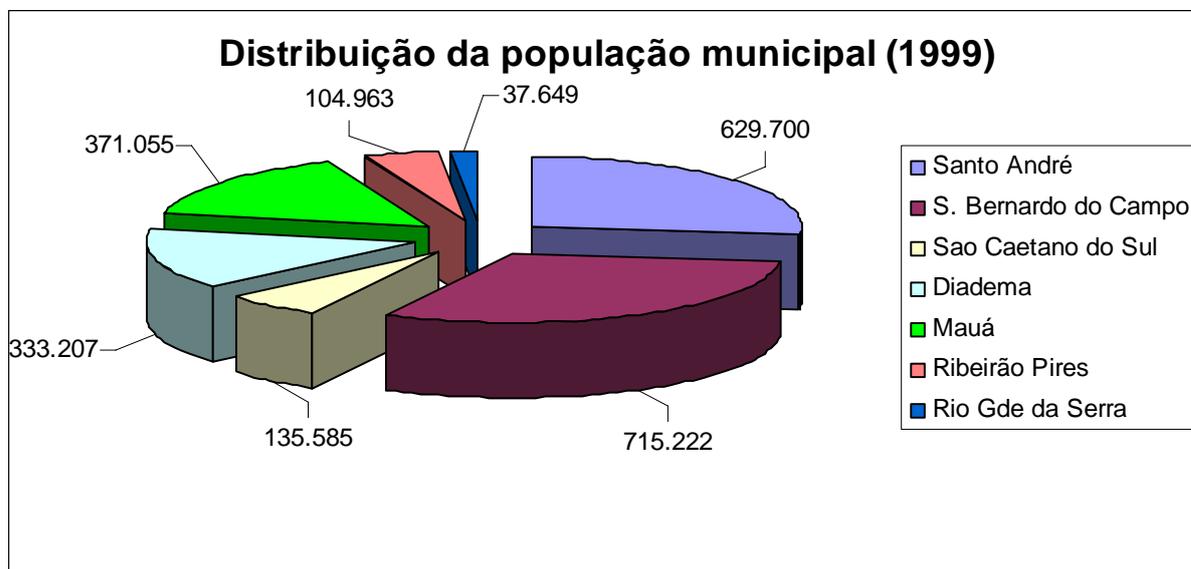
Evolução da população do Grande ABC (1960-1999)

	Sto. André	S. Bernardo do Campo	S. Caetano do Sul	Diadema	Mauá	Rio Gde da Serra	Ribeirão Pires	Total
1960	242.920	81.255	113.233	12.287	28.646	*	21.057	499.398
1970	418.826	175.943	136.142	65.984	86.151	6.981	29.048	919.075
1980	552.069	423.677	163.268	227.614	204.582	19.969	56.171	1.647.350
1991	519.757	550.588	149.519	305.287	294.998	29.901	62.277	1.912.327
1999	629.700	715.222	135.585	333.207	371.055	37.649	104.963	2.327.381

Fonte: Censos do IBGE e Emplasa - DIF - CIE, 1999.

* Em 1960, o município de Rio Grande da Serra ainda não existia.

No entanto, o padrão de ocupação não foi uniforme em toda a região, devido, principalmente, a fatores econômicos, relacionados à distribuição industrial, e a fatores geográficos, já que 56% do território do Grande ABC está localizado em área de mananciais e, portanto, sujeito à lei de proteção ambiental, em vigor desde 76, no Estado de São Paulo. Por exemplo, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra têm 100% dos seus territórios localizados nestas áreas; Santo André e São Bernardo do Campo estão com metade dos respectivos territórios em áreas de mananciais. Apenas São Caetano do Sul ficou fora, já que aproximadamente 20% dos territórios de Mauá e Diadema também estão contidos em tais áreas.



A presença dos mananciais é um aspecto de grande relevância no contexto regional, pois, além de ser um limitador da ocupação econômica e populacional da região, influenciou sobremaneira a forma de ocupação do espaço regional, já que a legislação estadual de proteção ambiental, altamente restritiva no que se refere ao tipo de ocupações permitidas, acabou contribuindo para a ocupação irregular dessas áreas. Ou seja, a legislação restritiva de um lado e o rápido adensamen-

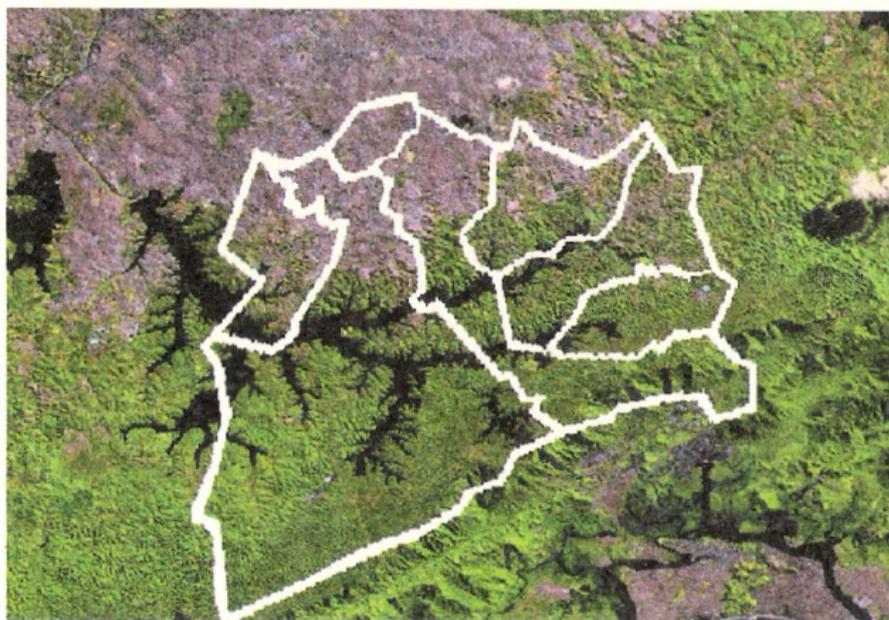
to populacional de outro, resultaram numa maior escassez de terrenos para uso habitacional e industrial, gerando aumento de preço dos terrenos localizados fora dessas áreas de proteção.

Área de mananciais nos municípios do Grande ABC

Município	Area Territorial	Area de Mananciais	
	(Km ²)	(Km ²)	(%)
Santo André	181	98	54,1
S. Bernardo do Campo	411	216	52,6
Sao Caetano do Sul	12	0	0
Diadema	32	7	21,9
Mauá	67	13	19,4
Ribeirão Pires	107	107	100
Rio Gde da Serra	31	31	100
Total	841	472	348

Fonte: Sumário de Dados Emplasa — 1999.

O Grande ABC e os mananciais



Fonte: RENATO MAUÉS, *Consórcio Intermunicipal do Grande ABC*, 2000.

Esta situação, aliada à pouca efetividade na implantação da legislação ambiental nos Municípios, provocou um efeito perverso: em vez de cumprir seu objetivo primeiro, a preservação dos mananciais d'água, acabou por gerar uma intensa ocupação irregular destas áreas, principal-

mente por loteamentos clandestinos destinados, à população de mais baixa renda. Posteriormente, com a proliferação de problemas ambientais e de exclusão social relacionados a estas formas de uso e ocupação do solo, a questão ambiental acabou por funcionar, paradoxalmente, como fator agregador das lideranças locais: preocupados com a degradação ambiental, em especial da represa Billings, responsável pelo abastecimento de água de grande parte da população da RMSP, e com a grave situação dos resíduos sólidos da região, os prefeitos das sete cidades do Grande ABC criaram, em dezembro de 90, o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, mais conhecido como Consórcio do Grande ABC (DANIEL; SOMEKH, 2001).

Além da questão ambiental, que é comum a todos os Municípios da região, outros aspectos, como a existência de extensas áreas conurbadas, resultantes da intensa e desordenada urbanização, o intenso fluxo de pessoas entre as fronteiras dos Municípios do Grande ABC e a presença de diversos problemas comuns (transporte, saúde, educação, desemprego, segurança pública e outros), colocam na ordem do dia a questão regional.

No aspecto econômico, o Grande ABC responde por 22,8% da atividade industrial da RM São Paulo, 13,8% do Estado de São Paulo e 7% do Brasil. Sua renda per capita, em 99, era de US\$ 13.054, muito superior à média nacional, de US\$ 3.620, o que lhe garante a terceira posição no mercado consumidor brasileiro (ABRUCIO; SOARES, 2001).

Indicadores do Grande ABC em perspectiva comparada				
	Participação Industrial	População	Renda	PIB
		(milhões hab.)	Per Capita	(US\$ bi)
	1997	1999	1999	1997
Brasil	100%	165	3.620	804,2
O ESP	49,10%	35,5	5.976	284,6
RMSP	25%	17,2	6.397	147
Grande ABC	7%	2,3	13.054	21
Fontes:	Diniz, 2000 (para o ABC, 1996)	Estimativa IBGE	Câmara do Grande ABC, 2000	Emplasa, 1999 (para o ABC, IPEA, 1996)

Em termos sócio-políticos, destaca-se a emergência do novo sindicalismo e de outros movimentos sociais na década de 70, com papel primordial na redemocratização do país e no surgimento do Partido dos Trabalhadores – PT, uma das principais forças partidárias da atualidade.

A despeito de a região ter conseguido desenvolver uma certa identidade regional própria, construída em função de aspectos históricos e geográficos, existem contrastes sócio-econômicos significativos entre os municípios que compõem o Grande ABC. A localização geográfica dentro da própria região, a proximidade maior das principais rodovias – Anchieta e Imigrantes, e o percentual diferenciado de área de proteção ambiental em cada caso, foram fatores que influenciaram no nível de ocupação e industrialização dessas cidades e acabaram por gerar desigualdades e contrastes internos, especialmente entre os três municípios mais ricos (S. Caetano, S. Bernardo e Santo André) e os quatro mais pobres (Ribeirão Pires, Mauá, Diadema e Rio Grande da Serra). Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, os três primeiros municípios ocupam posições bastante privilegiadas dentro do Estado de São Paulo (4º, 9º e 12º, respectivamente); já os quatro mais pobres ocupam respectivamente as posições 78º, 123º, 193º e 338º.

O IDH-M dos municípios do Grande ABC (1991)

Município	IDH*	Posicionamento no	
		Estado de SP**	Brasil**
Santo André	0,813	9º	30º
S. Bernardo do Campo	0,808	12º	45º
Sao Caetano do Sul	0,820	4º	16º
Diadema	0,763	193º	397º
Mauá	0,777	123º	258º
Ribeirão Pires	0,785	78º	183º
Rio Gde da Serra	0,717	338º	761º
O Estado de Sao Paulo	0,787	-	-
Brasil	0,742	-	-

Fonte: PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. In Vânia, 2000.

* O número mais alto de desenvolvimento é 1,0. Na classificação do PNUD os três primeiros apresentam alto Desenvolvimento Humano e os outros quatro municípios apresentam Médio Desenvolvimento Humano.

** Em um universo de aproximadamente 645 e 5507 municípios, respectivamente.

A evolução do PIB nos Municípios do ABC mostra claramente os percalços do crescimento econômico da Região, que vão do apogeu, na década de 70, ao refluxo dos anos 80, até a retomada do crescimento, no início da década de 90. Observa-se que o impacto recessivo atingiu, principalmente, os municípios mais industrializados, destacando São Bernardo do Campo. Em contrapartida, Ribeirão Pires e, mais ainda, Rio Grande da Serra totalizaram um aumento expressivo no PIB.

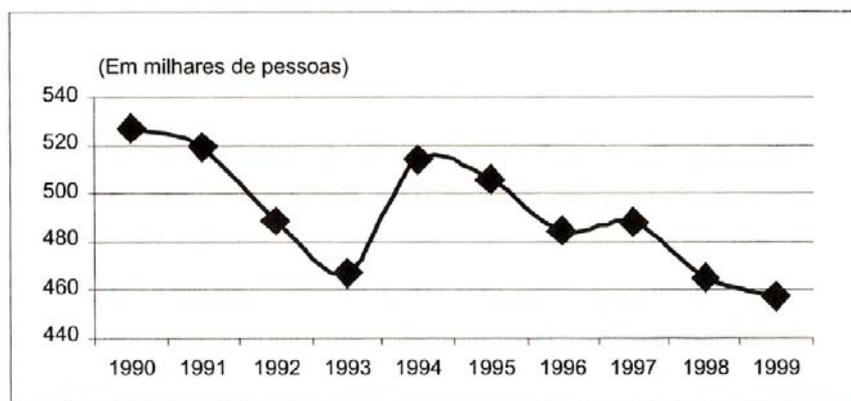
PIB dos municípios do ABC (em US\$ de 1998) — (1970-1996)

Município	1970	1980	1990	1996
Santo André	3.342.795.768	5.773.775.658	5.628.635.618	6.354.957.122
S. Bernardo do Campo	4.123.941.337	10.667.519.689	6.151.839.523	7.293.656.247
Sao Caetano do Sul	2.340.000.310	3.135.278.541	2.265.993.906	2.305.153.212
Diadema	412.199.304	2.294.517.286	1.902.574.132	2.453.990.360
Mauá	790.545.180	2.201.282.700	1.658.409.356	2.196.674.293
Ribeirão Pires	122.729.965	399.188.331	368.704.591	541.986.274
Rio Gde da Serra	18.787.309	61.991.487	157.958.441	219.710.040
Grande ABC	11.150.999.173	24.533.553.692	18.134.115.567	21.366.127.548
O Estado de São Paulo	97.206.722.801	212.424.834.844	230.162.224.403	296.434.982.188

Fonte: Dados Básicos: IBGE e IPEA.

Ao contrário do PIB, a crise do emprego formal na Região do Grande ABC tem sido uma constante nas duas últimas décadas, refletindo a desaceleração da economia nacional, o refluxo da industrialização e a reestruturação produtiva.

Evolução do emprego formal na região do ABC



Fonte: RAIS e CAGED.

Essas diferenças internas, no entanto, não impediram a consolidação de uma forte cooperação regional, inicialmente voltada para a solução de problemas de degradação ambiental e, posteriormente, para a busca da superação dos desafios ocasionados pelas transformações econômicas, sofridas pela região nos anos 80 e 90, decorrentes, em grande parte, da reestruturação produtiva que se deu na economia mundial, a partir da década de 70. Por outro lado, o processo de fortalecimento da cooperação regional e da articulação inter-governamental, ocorrido no Grande ABC, a partir da década de 90, não pode ser dissociado da presença de fatores relacionados, principalmente, à conjuntura social da região e ao novo contexto político da redemocratização, aspectos fundamentais para se entender a emergência de um modelo de gestão compartilhada no Grande ABC, como veremos mais à frente.

Contexto regional e cooperação intermunicipal

Desenvolvimento industrial da região

A partir da década de 1950, com a implantação do setor automotivo, a região do Grande ABC tornou-se o principal eixo de desenvolvimento econômico do país. A indústria automobilística trouxe, consigo, uma série de outros setores derivados: metalurgia, metal-mecânico e de máquinas e equipamentos, dando início ao desenvolvimento industrial da região que, ainda hoje, continua possuindo uma atividade industrial das mais importantes do país.

O processo de industrialização da região se deu de forma bastante acelerada a partir de meados dos anos 50, em função de grandes investimentos efetuados pelo Governo Federal no sistema rodoviário, com objetivo de fornecer condições materiais para a implantação de indústrias de bens de consumo duráveis, bens de capitais e de segmentos da indústria pesada; tais investimentos eram parte da estratégia governamental para elevar o crescimento da economia nacional.

Neste sentido, a execução do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek propiciou um conjunto de investimentos ao longo da via Anchieta, que favoreceu a implantação do setor automobilístico e de setores derivados. Montadoras, como Volkswagen, Karmann-Ghia, Simca e Mercedes, se instalaram na região nesta época, assim como diversas empresas do setor farmacêutico e, posteriormente, de borracha e plásticos (PAIM, 2005).

Portanto, a estrutura viária formada pela Anchieta e Imigrantes, construída na década de 70, foi fundamental para o desenvolvimento econômico do ABC, pois foi em torno delas que se acumularam os principais empreendimentos industriais e núcleos populacionais da região.

Na década de 70, a região recebeu outro importante setor industrial – petroquímico, pela implantação do pólo de Capuava, localizado entre Mauá e Santo André; neste caso, também houve participação de capital do Estado brasileiro, que buscava diversificar e aumentar a produção de insumos básicos e intermediários na economia nacional (KLINK, 2001).

Além da estrutura viária, mais três fatores são apontados por Abrucio e Soares (2001) para explicar o processo de concentração industrial local, a partir da década de 50:

- disponibilidade de grandes terrenos com topografia plana;
- proximidade do porto de Santos e da capital de São Paulo;
- existência de áreas pouco urbanizadas e mais periféricas, relevantes para a indústria petroquímica, em função de “externalidades” negativas geradas por suas atividades.

A desconcentração da atividade econômica paulista

A partir da década de 1970, verificou-se a aceleração do processo de desconcentração e interiorização da atividade econômica e da população no território do estado de São Paulo, o que significou uma redução da relativa participação da região metropolitana no total do valor adicionado e de emprego gerado pelo estado de São Paulo (KLINK, 2001).

Esta reversão da polarização da área metropolitana de São Paulo se refletiu não só no aumento da participação relativa do interior do estado de São Paulo na produção industrial brasileira, mas também das regiões periféricas no território nacional, principalmente nos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esta situação, segundo Diniz (apud KLINK, 2001), deve ser entendida dentro das transformações mais abrangentes que vinham ocorrendo no espaço nacional por diversas razões, dentre as quais destacamos a implantação do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento.

Lançado em fins de 1974, o II PND adotou, como prioridade para a economia brasileira, o crescimento do setor produtor de meios de produção, bens de capital e insumos básicos, e a substituição de importações. Tinha, entre suas metas, descentralizar e desconcentrar os investimentos para fora do espaço geográfico do estado de São Paulo, pelos fundos regionais de desenvolvimento, políticas de incentivos a exportações ou à agroindústria e, particularmente, pela própria descentralização de produção de insumos básicos, o que também atendia a uma pressão política pela modernização das regiões não-industrializadas do país (KLINK, 2001).

Como conseqüência dos estímulos oferecidos pelo governo federal, reforçados pelos incentivos do governo estadual, que buscava dinamizar o interior do estado através do deslocamento industrial, verificou-se a dispersão espacial da indústria para o interior paulista; porém, esta descentralização industrial restringiu-se, basicamente, a um raio de cerca de 150 km da Capital e, principalmente, na direção das regiões do Vale do Paraíba, Sorocaba e Campinas, excedendo esta distância apenas ao longo dos principais eixos rodoviários – Dutra, Castelo Branco e Anhanguera, atingindo as regiões de Ribeirão Preto e Bauru (LENCIONI, 1994).

Estudos realizados por Klink (2001), no período 88/97, relativos à reestruturação econômica do Grande ABC, não demonstram que o processo de desconcentração industrial tenha tido

um impacto devastador sobre a região. Por outro lado, os dados sobre a participação relativa das regiões na produção industrial brasileira indicam, conforme já mencionado, uma diminuição da participação percentual paulista na produção nacional. O mesmo fenômeno se apresenta quando compara-se a RMSP com o interior do estado: esta situação aponta para uma ampliação da atividade industrial fora dos limites da RMSP, compatível, portanto, com as diretrizes traçadas pela II PND e com a direção dos investimentos efetuados pelo Governo Federal no período.

Sobre os setores mais significativos para o Grande ABC, Klink (2001) observa que, para o período 88/97, não houve grandes rupturas no padrão de especialização da região, mas um rearranjo em certas áreas. Ocorre, por exemplo, a diminuição da participação da região nos setores mecânico e metalúrgico brasileiros, porém com grande expansão da especialização no setor de borracha, pela presença de grandes fábricas de pneus na região. Para os demais setores, que compõem o setor básico do ABC, verifica-se a manutenção dos índices de especialização.

Impactos da crise brasileira dos anos 80

Até o final dos anos 70, o país conseguiu manter bons níveis de aceleração econômico-industrial graças à disponibilidade externa de capital e às baixas taxas de juros vigentes no mercado internacional, que possibilitou, ao Governo Federal, efetuar pesados investimentos em infra-estrutura (ferrovias, telecomunicações, portos, usinas hidrelétricas), nas indústrias de base (mineração e siderurgia), de transformação (papel, cimento, alumínio, produtos químicos e fertilizantes), equipamentos (geradores, sistemas de telefonia, máquinas, motores e turbinas), bens duráveis (veículos e eletrodomésticos) e na agroindústria de alimentos (grãos, carne e laticínios).

A partir de 1979, no entanto, com o segundo choque do petróleo, ocorrem profundas transformações no cenário internacional, com enorme impacto sobre a economia brasileira. No

início dos anos 80, os EUA, o Japão e os países da Europa Ocidental, que enfrentavam uma inflação elevada, elevaram as taxas internacionais de juros.

A reversão nas condições de financiamento internacional, com elevada taxa de juros, no momento em que o endividamento externo nacional era crescente, trouxe considerável elevação dos gastos com o pagamento dos juros da dívida externa, e dá início a uma crise que leva o país, na década de 80, ao desequilíbrio do balanço de pagamentos e ao descontrole da inflação. Esta situação, aliada à maior dificuldade de obter recursos externos, levou o país a negociar um acordo com o Fundo Monetário Internacional – FMI (órgão que visava, fundamentalmente, garantir o pagamento da dívida externa) em 82 e a aceitar medidas de ajuste econômico recomendadas por este: obtenção de *superávits* na Balança Comercial, redução de gastos públicos, principalmente investimentos, aumento da taxa de juros interna e restrição do crédito, fechamento do mercado às importações e incentivo às exportações, entre outras.

A política de ajustamento externo mergulha o país em longa e profunda recessão, quase bloqueando o crescimento econômico durante toda a década de 80, prevalecendo um baixo crescimento da atividade econômica, estagnação industrial e dos índices de produtividade econômica, altos índices de desemprego, aumento da informalidade, queda na renda *per capita*, aceleração da inflação, deterioração financeira do Estado e ampliação da pobreza, principalmente em grandes centros urbanos. No começo dos anos 90, a produção industrial é praticamente a mesma de dez anos atrás e, ao longo da década, o setor perde participação no PIB para o de serviços.

Reestruturação produtiva e crise de emprego no grande ABC

A região do Grande ABC chegou, ao final dos anos 70, como uma das regiões mais industrializadas e ricas do país; no entanto, a partir da década de 80, começou a perder partici-

pação no cenário nacional, com a desaceleração do crescimento industrial, a perda absoluta de riqueza e aumento exacerbado do desemprego e das ocupações informais, em função de mudanças na conjuntura econômica nacional e internacional, conforme visto no item anterior.

O processo de reestruturação econômica sofrido pelo ABC, bastante intensificado nas últimas décadas, teve início já nos anos 70, com a política de desconcentração industrial e de interiorização do desenvolvimento, que resultou na diminuição de investimentos novos, com várias indústrias importantes sendo implantadas fora da região. Além da guerra fiscal, outros fatores têm sido também apontados como determinantes na opção dessas empresas em se estabelecerem fora do Grande ABC, tais como as “deseconomias” de aglomeração na RMSP, associadas ao congestionamento, problemas ambientais, faltas de espaço para expansões, sindicatos trabalhistas fortes e baixa qualidade de vida. No entanto, os estudos efetuados por Klink (2001) indicaram que, dentre os fatores locais mais significativos para implantação ou transferências de novas empresas, prevalecem aqueles relacionados com estratégias de redução de custos, sejam eles os salariais, fundiários, tributários ou de transporte.

Um segundo ponto a ser destacado se relaciona com a crise econômica brasileira, que se iniciou com a recessão do começo da década de 80 e perdurou até meados dos anos 90. Com uma estrutura econômica assentada basicamente no setor industrial e concentrada na matriz fordista, a região do Grande ABC sofreu, de forma bastante violenta, os efeitos da crise que trouxe consigo uma forte desaceleração do setor industrial e queda acentuada no número de postos de trabalho, em especial nos setores-chave da economia regional.

Outro duro golpe na economia da região, no início dos anos 90, foi a implantação de uma política macroeconômica que contemplava abertura do mercado nacional, sobrevalorização cambial e taxas elevadas de juros. Apesar de certo aquecimento econômico inicial, propiciado pelo

Plano Real no período 1994/96, essas novas medidas acarretaram mais dificuldades para a indústria e a economia regional, ainda sob os efeitos de um longo período de crise.

No contexto internacional, dois fenômenos interdependentes tiveram grande impacto sobre o Grande ABC: a reestruturação produtiva e a maior abertura, integração e competitividade do mercado econômico global.

A reestruturação produtiva tem sua origem relacionada a mudanças nos rumos das economias capitalistas avançadas, a partir dos anos 70, como conseqüência da reestruturação macroeconômica internacional. Esse processo, que atingiu a América Latina em meados dos anos 80, levou ao colapso o modelo fordista, predominante nas décadas de 50 e 60, ao introduzir novas formas de organização, relação do trabalho e gestão da produção, com a sub-contratação de produtos e serviços. Esta estratégia, voltada para a obtenção da maior flexibilidade na utilização do capital e do trabalho, e tendo por meta a máxima redução dos custos, da ociosidade dos meios de produção e dos riscos determinados pela instabilidade dos mercados, teve suas perspectivas ampliadas pelo rápido desenvolvimento tecnológico, possibilitando a incorporação dos novos equipamentos informatizados e flexíveis ao processo produtivo (BUSNELLO, 2000).

Quanto à abertura do mercado brasileiro, tanto o Grande ABC como outras regiões industrializadas do Brasil, que eram tradicionalmente de base fordista, sentiram, duramente, as conseqüências mais negativas da obsolescência de seu parque industrial frente à competição internacional, situação que forçou os setores industriais domésticos a adotar medidas drásticas para elevar os níveis de produtividade e eficácia das empresas.

Sobre a reestruturação produtiva no Grande ABC, os estudos efetuados por Klink (2001) demonstram que ela se deu de forma bastante intensa, tendo sido influenciada por fatores internos e externos. O quadro de grandes oscilações macroeconômicas, marcado por forte recessão e

altas taxas de inflação durante a década de 1980 até 93, e o conseqüente cenário de incertezas a respeito da sustentabilidade da recuperação da atividade econômica nacional, induziram as empresas a implantar uma série de estratégias de reestruturação defensiva, que se refletiram na desativação de linhas de produção, na redução do número de produtos e, por último, na substituição da produção doméstica por importações.

Por outro lado, a acelerada abertura do mercado brasileiro e a competitividade internacional levaram as empresas a iniciar um processo de modernização da gestão em busca de mais qualidade, flexibilidade e produtividade nos seus processos produtivos, refletidos nas estratégias mais ofensivas de reestruturação produtiva, como o *just-in-time*, a produção flexível em células e os programas de qualidade total (KLINK, 2001).

Como resultado desses ajustes, ocorreram duas situações aparentemente contraditórias: por um lado, um efetivo aumento da produtividade e competitividade das indústrias locais, com reflexos positivos no PIB da região, e por outro, o processo tornou-se menos dependente de mão-de-obra, com impacto bastante negativo nos índices de emprego formal.

A grande matriz fordista do ABC e, especialmente, as empresas do ramo automobilístico, segundo Klink, utilizaram as duas referidas estratégias e com mais intensidade, quando comparadas a outros setores do próprio ABC, bem como em relação aos estabelecimentos do mesmo ramo, em outras regiões do estado. Isto explica a dramática redução dos postos de trabalho na região na década de 90, com queda de emprego formal, especialmente elevada nos setores mais representativos para a região, como as indústrias automotiva e metalúrgica, as quais apresentaram, no período 88/97, quedas de 35% e 45%, respectivamente (KLINK, 2001).

Desta forma, apesar da crise no emprego ser um fenômeno nacional, que atinge as principais RM do país, o ABC é uma região marcadamente industrializada, com o emprego formal

concentrado neste setor: a crise industrial e a reestruturação produtiva resultaram em maiores índices de desemprego nesta região: enquanto a média estadual, no citado período, reduziu-se em aproximadamente 2% no nível total, os índices de queda de emprego formal chegaram a cerca de 14% no Grande ABC (KLINK, 2001).

Concomitantemente ao processo de retração industrial, houve, a partir da década de 80, um crescimento importante em determinados setores do terciário, especialmente nos serviços técnicos e profissionais e no comércio varejista, o que minimizou, um pouco, os impactos negativos da crise industrial sobre a renda e o emprego, sem conseguir, contudo, suprir as perdas no setor industrial. Segundo Klink (2001), a ampliação destes novos setores parece estar mais relacionada com o caráter tardio de desenvolvimento dos mesmos no Grande ABC, comparativamente ao padrão da região metropolitana, e não parecem indicar uma perspectiva de inversão de tendência que poderia, no curto prazo, absorver a mão-de-obra proveniente da indústria.

Em decorrência dos altos índices de desemprego e da participação do setor terciário na geração de emprego, verifica-se o aumento do emprego informal e a precarização das condições de trabalho na região, com salários mais baixos e retrocesso nos direitos e benefícios trabalhistas, conquistados nas lutas históricas do movimento sindical. Outro fator inter-relacionado é o crescimento das ocupações informais, que sobe de 23% para aproximadamente 32%, durante a década de 1990, segundo estimativas da Agência do Grande ABC.

Essa situação de grandes dificuldades, que se instala sobre a região, contribui para a emergência, a partir da década de 1990, de sucessivas iniciativas de cooperação por parte das principais lideranças regionais e de setores da Sociedade Civil, dando início à experiência de gestão compartilhada do Grande ABC.

O pensar regional – uma ação coletiva contra a crise

No início dos 90, já sob os efeitos da crise econômica e social, teve início um processo que leva a região a enfatizar, cada vez mais, a sua própria identidade econômica, política e cultural. Começa a ocorrer uma crescente conscientização dos atores locais – empresas, sindicatos, trabalhadores e governos municipais, sobre o grande entrelaçamento dos problemas da região e, também, sobre a necessidade de somar esforços para alterar a situação de crise, o que possibilitaria melhor aproveitamento do potencial regional e maiores benefícios para toda a região.

Trata-se, portanto, do início de uma trajetória de aprendizado institucional e social em prol do fortalecimento da cooperação regional, que gerou, entre os diversos atores do Grande ABC, uma postura de organizar-se localmente, constituindo uma ação coletiva contra a crise.

Não obstante a importância da crise econômica e social, ela sozinha não seria capaz de juntar todos os atores, nem teria poder para mantê-los unidos. Portanto, para que esse movimento aglutinador pudesse ocorrer no Grande ABC, além da crise, outras variáveis pré-existentes na região tiveram influência decisiva, vinculadas à identidade social, à liderança política e às instituições, conforme indicam Abrucio e Soares (2001).

Além da crise, os autores apontam mais quatro fatores como significativos na montagem de um quadro favorável à articulação regional. Destacam, inicialmente, a existência de duas formas de identidade social, que eram anteriores e que se reforçaram ao longo da crise: a identidade regional, caracterizada pelo sentimento de pertencer a um mesmo espaço político e construída, principalmente, em função de aspectos geográficos e dos padrões históricos de formação do Grande ABC. Estes padrões constituíram uma referência social com certo peso, não só pela presença de laços familiares e de amizade entre as populações dos diversos Municípios, que se formaram a partir de um grande “Município-Mãe”, como também pela alta mobilidade das pessoas

dentro do território regional, em virtude da própria estrutura econômica da região. A segunda forma de identidade regional está relacionada à cultura de associativismo presente no ABC, que se inicia com os movimentos da Igreja Católica na década de 50, amplia-se, nos anos 70, com os movimentos sindicais e acaba por consolidar, na região, um novo sindicalismo, caracterizado por forte engajamento político e grande poder de mobilização, fatores que tiveram um papel primordial na fase de redemocratização das relações políticas e trabalhistas no país, além de estabelecer, com sua contínua mobilização, uma feição muito peculiar ao espaço político-territorial do ABC. Por outro lado, cabe também ressaltar outro aspecto relevante, ocorrido em 92: a instalação das Câmaras Setoriais, que possibilitaram o estabelecimento de uma nova cultura de negociação entre Capital e Trabalho, fora da esfera estatal e restrita aos interesses econômicos.

O fato dessas duas formas de identidade estarem presentes nos diversos grupos sociais do Grande ABC não é suficiente para organizar a execução de projetos de interesse comum; porém, funcionam como um excelente mecanismo de pressão sobre as instituições, para que sejam implantadas as ações de alcance regional, sendo, portanto, imprescindíveis para a manutenção da cooperação regional. Um exemplo bem ilustrativo disto, que veremos mais à frente, foi a constituição do Fórum da Cidadania do Grande ABC pela própria comunidade, num movimento de reação contra práticas políticas não-condizentes com os anseios coletivos.

Outro fator considerado relevante para a construção de um modelo cooperativo no ABC foi a alteração do quadro político da região, decorrente das eleições de 1988, e que possibilitou a ascensão ao poder de novos grupos, em especial o PT, que ganhou em três dos quatro maiores municípios da região, e que procurou colocar em prática uma nova forma de governar, contrária ao padrão tradicional de clientelismo, mais democrática e muito vinculada aos grupos sociais com forte capacidade de mobilização. Apesar de não ser o ponto forte do discurso petista em 88,

a temática regional passou para a agenda dos prefeitos eleitos, em função da conscientização sobre a dimensão da crise econômica e social que atingiu em cheio um modelo de desenvolvimento que, durante trinta anos, trouxe riqueza e pujança para a região do ABC. Nesse processo de mudança, que envolvia, além do enfoque local, a ação sobre o regional, segundo Abrucio e Soares (2001), a crítica ao clientelismo contida no petismo foi essencial, porque facilitou o relacionamento inter-governamental, quer seja com os níveis superiores de governo, quer seja no plano horizontal dos Municípios, e também possibilitou uma outra abordagem nas relações entre Estado e Sociedade.

O terceiro fator está relacionado com o papel das lideranças políticas, em especial o prefeito municipal, pois, dentro da lógica política brasileira, e por razões que não cabe abordar neste estudo, o poder executivo acaba tendo preponderância sobre o poder legislativo, fenômeno denominado de “prefeiturização” por Abrucio e Soares (2001). Em relação à questão regional, verifica-se que esta situação também está presente no ABC, já que a estrutura das prefeituras tornou-se o principal veículo em prol da regionalização, ao passo que as Câmaras Municipais são bem menos presentes neste processo. Neste sentido, ganha relevância o papel dos prefeitos como lideranças na articulação de mecanismos de cooperação inter-governamental e se torna fundamental dentro do processo de construção de um modelo cooperativo de gestão.

No caso do Grande ABC, tiveram grande destaque para a montagem do modelo regional os papéis desempenhados por Celso Daniel e por Maurício Soares, prefeitos de Santo André e São Bernardo do Campo, respectivamente, as duas maiores cidades do ABC. Com formação e estudos técnicos na área de administração pública, o papel mais ativo, na formulação, articulação e mesmo execução, acabou ficando com Celso Daniel, que foi também o primeiro presidente do

Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, criado em 1990, cargo que voltou a ocupar em 97, após ter sido novamente eleito para a Prefeitura de Santo André.

Ainda sobre lideranças políticas, cabe ressaltar dois aspectos. Em primeiro lugar, vários dos prefeitos da primeira safra cooperativa (1989/92) foram novamente eleitos para os períodos 1997/2000 e 2001/03, o que, de certa forma, evidencia o sucesso do projeto implantado por eles, além de garantir a continuidade do modelo de gestão compartilhada. Em segundo lugar, no período 1993/96, houve um refluxo do modelo cooperativo e um esvaziamento do Consórcio como espaço de articulação política intermunicipal, pois a nova safra de prefeitos, eleitos em 1992 e mais da linha tradicional, não deu ênfase às ações regionais em curso no Grande ABC, nem colocou a agenda regional entre as prioridades de gestão, seguindo uma postura isolacionista, típica do municipalismo brasileiro.

No espaço deixado pelo recuo do Consórcio Intermunicipal e diante da manutenção do quadro de crise, surge o Fórum da Cidadania do Grande ABC, fruto da reação da Sociedade Civil contra o enfraquecimento dos mecanismos associativos, simbolizando o despertar de uma identidade regional (KLINK, 2001). Esta segunda instituição regional, que surge em 1994, tem um caráter completamente distinto do Consórcio Intermunicipal, pois congrega mais de 100 organizações não-governamentais – ONG e setores representativos da Sociedade Civil, como associações de empresas, sindicatos de trabalhadores, movimentos ecológicos e grupos ambientalistas, instituições de profissionais liberais, movimentos comunitários etc. Através deste Fórum, as questões regionais ressurgem com muita força no debate político e ganham primazia nas eleições de 96, tanto que a ampla discussão, em torno da necessidade do fortalecimento da representação política da região nas esferas estadual e federal, trouxe, como resultado, a eleição de cinco deputados federais e oito estaduais do ABC.

O quarto, e último, fator se refere à construção de um consenso coletivo em torno da temática da cooperação regional, que, embora seja geral e com várias controvérsias, anima o debate político e social e orienta o jogo político regional; ou seja, a reação da Sociedade, a própria manutenção das instituições regionais durante o período de 1993/96, a reeleição dos prefeitos da primeira safra cooperativa e a eleição de um grande número de parlamentares da região, acabam criando um parâmetro novo para a ação de toda a classe política do Grande ABC: o custo de retornar ao modelo anterior e destruir tais instrumentos é alto demais e torna-se cada vez maior, à medida que o modelo cooperativo vai se consolidando.

O sistema de gestão regional

A experiência de construção de um modelo de gestão regional, envolvendo o Grande ABC, apesar das dificuldades e das limitações, pode apontar referências de saídas possíveis para problemas dessa ordem que, evidentemente, não são exclusivos do Brasil. A região conta com identidade própria, tanto do ponto de vista cultural como do econômico, ou mesmo do político, possuindo uma atividade industrial das mais importantes do país.

A despeito de sua importância econômica, o Grande ABC tem passado por uma crise estrutural, que manifestou-se, de maneira mais clara, durante a década de 90. Essa crise envolve não apenas um processo de reconversão da indústria da região – que tem causado um desemprego muito acentuado nesse setor – como também uma reconversão econômica mais ampla, que toma o setor terciário o mais dinâmico na economia da região.

Assim, o Grande ABC, que já foi quase exclusivamente industrial, passa, hoje, a se repensar, em função da crise que se manifesta, principalmente, como de desemprego industrial e, tam-

bém, como reconversão econômica da região, que deve envolver a manutenção e a dinamização da indústria, em conjunto com o desenvolvimento do setor terciário, de comércio e serviços.

A percepção dessa crise, por parte de um conjunto de lideranças políticas e da comunidade local, fez com que se iniciasse o processo de montagem de um Modelo de Gestão Regional. Isto abrange um período de quase 10 anos de experiência, iniciada em dezembro de 90, com a criação do Consórcio Intermunicipal, a primeira instituição de caráter regional, por iniciativa das sete prefeituras da região, que se juntaram para abordar os problemas e as questões regionais de natureza comum. O Consórcio foi constituído com uma pequena estrutura própria e com contribuições dos municípios consorciados. As decisões eram tomadas pelos sete prefeitos, com voto igual para todos, independentemente do tamanho da prefeitura considerada. Em geral, quase todas as decisões eram consensuais.

Em 93, houve troca de prefeitos em função da eleição. De uma maneira geral, os prefeitos, eleitos no final do ano anterior, vinham com uma mentalidade tradicional, não se interessando muito pelo Consórcio, nem priorizando ações regionais; o Consórcio, por esta razão, diminuiu bastante sua atividade, ainda que continuasse a existir regularmente, com estrutura própria.

No espaço deixado pelo recuo do Consórcio Intermunicipal, foi criada, em 1994, uma segunda instituição regional, de caráter completamente distinto. Era o Fórum da Cidadania do Grande ABC, abrangendo cerca de 100 instituições da Sociedade Civil da região, entre elas, as representativas do empresariado, os sindicatos de trabalhadores, instituições de profissionais liberais, movimentos ambientalistas, movimentos comunitários etc.

O Fórum expressou, em seu surgimento, a necessidade que muitas lideranças da comunidade sentiam de uma ação coordenada das prefeituras em torno dos problemas comuns da re-

gião, em especial os econômicos. Ele começou a funcionar com a perspectiva de formular propostas, colocar demandas e também participar da própria Gestão Regional.

No início de 97, toma posse um novo grupo de prefeitos, que passam a manifestar um compromisso muito maior com a ação regional, em parte por causa do seu próprio perfil: quatro dos sete recém-eleitos já eram prefeitos de 89 a 92, sendo fundadores do Consórcio. No processo eleitoral, todos passaram por uma prova, que foi estimulada principalmente pelo Fórum da Cidadania do Grande ABC, quando então se comprometeram com as ações de natureza regional.

Assim, o Consórcio Intermunicipal foi reativado com bastante vigor, no começo de 1997. Logo em seguida, foi criada a Câmara Regional do Grande ABC, uma terceira instituição regional, que, embora ainda não oficializada, era talvez a mais importante de todas. Ela envolve uma participação bem mais ampla, com a presença do Governo do Estado, das sete Municípios, dos parlamentares da região, de empresários, de sindicatos de trabalhadores e também da Sociedade Civil, por intermédio do Fórum da Cidadania.

A Câmara Regional – CR tem mostrado vocação para abordar as questões de desenvolvimento econômico e social de toda a região do Grande ABC. Ela não conta com uma estrutura própria e se nutre da estrutura do Consórcio Intermunicipal, das prefeituras e do Governo do Estado. Três instâncias diferenciadas constituem a CR. O Conselho Deliberativo é composto por quase 50 pessoas, envolvendo o Governador do Estado, os sete prefeitos e representantes de todos os segmentos que dela participam. A Coordenação Executiva faz o trabalho operacional, sendo também composta por representantes das sete prefeituras, do Governo do Estado, de empresários e de trabalhadores; entretanto, esta última é mais compacta, reunindo-se quinzenalmente, sob a coordenação do presidente do Consórcio. Há, portanto, uma relação bastante direta entre o Consórcio e a Câmara Regional por essa via, sendo estruturas intimamente ligadas.

Além dessas duas instâncias, para cada tema ou programa tratado, a CR cria um Grupo de Trabalho – GT, que envolve não só pessoas interessadas, mas, particularmente, os tomadores de decisão relacionados àquele programa ou projeto específico. Há uma característica muito própria dessa experiência: esses Grupos são mutáveis ao longo do tempo, exatamente na medida em que mudam também os problemas e as prioridades abordadas pela Câmara Regional.

Nos três últimos anos, a Gestão Regional se tomou bem mais intensa, avançando nesta montagem de um modelo de gestão regional. Em 1998, foi criada a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, uma quarta instituição regional. Esta Agência é composta por uma pluralidade de atores, empresários do comércio e da indústria (de todos os portes), setor petroquímico, Sebrae (instituição voltada às micro e pequenas empresas), sindicatos de trabalhadores e as sete prefeituras do Grande ABC. Uma particularidade é que se trata de uma organização majoritariamente não-governamental, já que a maioria dos votos está com a Sociedade Civil, e não com as prefeituras. Ela conta com uma pequena estrutura, com uma pequena burocracia técnica e uma sede própria, localizada em frente à do Consórcio.

Em 97, o Consórcio Intermunicipal organizou um seminário internacional, para trocar experiências relevantes sobre desenvolvimento econômico, principalmente com regiões em forte processo de mudança estrutural. Participaram desse seminário especialistas dos Estados Unidos, Inglaterra, Espanha, Holanda e Chile, além do prefeito de Leipzig.

Depois, foram organizados e colocados em funcionamento os Grupos de Trabalho. No meio de 1997, foi realizado um novo seminário, envolvendo mais de 300 participantes dos Grupos de Trabalho, definindo as 30 mais importantes dentre 100 prioridades regionais indicadas pelos GT. A partir daí, aprofundou-se o debate dessas questões, já tendo sido estabelecidos os

primeiros acordos regionais, ou seja, as primeiras iniciativas baseadas em uma tomada de decisão por parte das pessoas responsáveis por estas ações específicas.

Esse período inicial caracterizou, com mais clareza, a filosofia de trabalho da Câmara Regional e de todo o modelo de gestão regional: cooperação, concretizada nesses acordos regionais. Foram assinados os primeiros acordos regionais em novembro de 1997, com novas rodadas em 98 e outra no início do ano 2000.

Atuação e principais resultados

Os Grupos de Trabalho reúnem-se para discutir as questões de interesse regional e elaborar uma proposta de ação, que é submetida àqueles que podem viabilizá-la. Às vezes, apenas uma Prefeitura e o Governo de Estado têm essas condições, outras vezes algumas Prefeituras e o Governo de Estado. Em questões que se referem às relações de trabalho, por exemplo, podem ser empresários e trabalhadores e, dependendo da proposta, envolve-se até o Governo Federal, que já destinou recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT para um projeto de formação profissional. Os acordos podem envolver, portanto, os mais diferentes tomadores de decisão, tanto do setor público quanto do privado.

Durante o ano de 1999, procurou-se sistematizar uma visão a respeito do problema que envolve o Grande ABC, elaborando o planejamento estratégico regional. Foi construído um cenário de futuro desejado, um conjunto de propostas a se implantar ao longo dos próximos anos e a pretensão de dar conta das prioridades que se colocam para a região. Os resultados desse trabalho se concretizam em ações como as que são voltadas às cadeias produtivas relevantes da região, principalmente os setores automotivo, petroquímico e de plásticos. Uma das prioridades é forta-

lecer a chamada terceira geração do setor petroquímico, composta pelas empresas transformadoras de plásticos, que somam mais de 400 pequenas empresas, de atuação muito pulverizada.

Alguns investimentos envolvem a parceria de algumas Prefeituras com o Governo do Estado para o combate às enchentes, algo extremamente importante do ponto de econômico e social. Já foram construídos seis reservatórios ("piscinões") para o combate às enchentes, e outros seis já têm sua execução planejada. Investimentos importantes foram feitos no sistema viário, através de parcerias principalmente entre as prefeituras de Santo André e de São Bernardo do Campo com o Governo do Estado. O programa de alfabetização de adultos envolve seis dos sete Municípios da região do Grande ABC, e o programa social, voltado aos meninos e meninas em situação de rua, também tem essa característica regional. Ao final de 97, foi aprovada uma legislação voltada a inibir a guerra fiscal entre os Municípios do Grande ABC, que padronizava as alíquotas do ISS. Seis das sete Câmaras Municipais fizeram parte do acordo, com exceção apenas de São Caetano do Sul.

Esse trabalho é um processo inicial, intensificado há apenas alguns anos. Espera-se obter resultados mais concretos em termos de reconversão econômica e de geração de emprego a médio e longo prazos. Mas é um processo que mostra um modelo de gestão regional com algumas características que devem ser destacadas. Em primeiro lugar, ele envolve relações horizontais e verticais, simultaneamente: não apenas relações em rede entre os Municípios, mas também com a participação da Sociedade Civil e uma relação direta com o Governo do Estado de São Paulo. Em segundo lugar, é um modelo participativo, por ser aberto não apenas à participação das prefeituras, mas também da Sociedade Civil, através das suas lideranças. Em terceiro lugar, é um modelo flexível, pois vai se adequando, particularmente em termos dos Grupos de Trabalho, às questões que vão sendo consideradas prioritárias.

Fatores facilitadores da cooperação

Para finalizar, cabe apresentar uma avaliação crítica desse Modelo de Gestão do Grande ABC, em três pontos importantes. O primeiro diz respeito às condições históricas peculiares da região, que envolvem tanto as condições para a gestação deste modelo, quanto também alguns limites a sua continuidade, trabalhando, aqui, com o conceito de "capital social", desenvolvido mais pela Ciência Política e Sociologia. A região do Grande ABC conta com um tipo de "capital social" específico, que envolve tanto um alto grau de associativismo quanto uma maior propensão à discussão de temas públicos e às ações voltadas à cooperação e à solidariedade: a região tem sido marcada, historicamente, pela força do movimento sindical. Esse movimento teve um papel absolutamente decisivo na redemocratização do país, na década de 80, e permitiu que se estabelecesse uma conexão entre a luta sindical e a luta pelos direitos, democracia e cidadania. Este processo foi mudando a cultura política da região do Grande ABC, fortalecendo a referência à cidadania e fragilizando ou superando práticas tradicionais de caráter clientelista.

A região do Grande ABC é, do ponto de vista político, tipicamente oposicionista. Isto se demonstra com clareza já na época da Ditadura Militar quando, no ABC, o voto oposicionista manifestou-se com força, em uma recusa ao Regime Militar e na luta pela democracia, antes de ganhar expressão no resto do Brasil.

Um terceiro fator importante foi a emergência de novas lideranças sociais e políticas, principalmente ao final da década de 80 e início de 90, não apenas de caráter político, entre os quais novos prefeitos e deputados da região, mas também empresariais e do movimento sindical, que têm sido decisivos nesse processo. Foram esses fatores que criaram as condições para a implantação desse Modelo de Gestão Regional.

Entretanto, é preciso também fazer referência a um limite que esse tipo de "capital social" representa para a reconversão econômica e social da região do Grande ABC. Trata-se do fato de que a região é muito subordinada e dependente do Capital, principalmente da grande indústria do setor automotivo. As muitas micro, pequenas e médias empresas, existentes na região, se acostumaram a funcionar como satélites da grande empresa, funcionando individualista e pulverizadamente, fazendo uma competição até predatória entre si. Este é um problema sério, porque joga contra o processo de cooperação que poderia fortalecê-las, criando relações horizontais, que não existem na região. Esta cooperação criaria condições mais adequadas para que a reconversão econômica gerasse novos empregos e que as empresas se colocassem em mercados mais amplos, com uma relativa independência da grande empresa local.

Outro limite relaciona-se ao fato de que a grande leva de trabalhadores industriais desempregados compartilha uma forte "cultura do trabalho", mas não tem a cultura do "empreendedorismo", que dificulta o reaproveitamento desses trabalhadores, pela criação de uma grande quantidade de micro, pequenas e médias empresas, inclusive cooperativas trabalhistas.

Em segundo lugar, cabe fazer referência à questão da continuidade desta Gestão Regional. Este é um tema que sempre preocupa, em virtude da frágil permanência das instituições e das políticas públicas no Brasil. Existem forças que jogam no sentido da descontinuidade da Gestão Regional ao longo do tempo, concentradas tanto naquele tipo de municipalismo autárquico, referido anteriormente, como também em uma mentalidade individualista, que leva a uma competição predatória entre cidadãos, empresas e municípios. Também existe, periodicamente, a possibilidade de descontinuidade política, em função do processo eleitoral.

As evidências, porém, têm indicado uma tendência à continuidade dessas instituições regionais. Essa tendência superou, inclusive, certa descontinuidade político-eleitoral, que se deu

com a eleição de prefeitos que não estavam tão comprometidos com este modelo. A primeira evidência da permanência do modelo é o fato de o Consórcio Intermunicipal, criado em 90, continuar até hoje. Embora ele tenha diminuído sua atuação, de 1993 a 96, não deixou de existir e foi retomado com muito vigor a partir de 97. Por outro lado, no período em que o Consórcio perdeu expressão, foi criado o Fórum da Cidadania do Grande ABC, a partir da Sociedade Civil da região. Tratou-se, portanto, de um processo dialético, em que a fragilização da primeira instituição criou condições para a criação de uma segunda, com um papel insubstituível, que não poderia ser exercido pela primeira. Além disso, as instituições, que compõem o modelo de gestão regional, já demonstraram sua capacidade de permanecer funcionando, mesmo em períodos eleitorais.

É pertinente fazer referência a alguns limites institucionais desse Modelo de Gestão no Grande ABC, tentando pensar também em outras regiões do Brasil, que passam por problemas semelhantes e necessitariam de ações articuladas de caráter regional.

São três aspectos a se comentar. Em primeiro lugar, constata-se que faz falta uma estrutura própria consolidada: é necessária, no Grande ABC, uma burocracia técnica permanente, de maior amplitude do que aquela que já formada. Essa estrutura aumentou bastante desde 97, mas ainda é insuficiente para dar conta da elaboração técnica e da própria continuidade dos trabalhos e ações de natureza regional, a partir do Consórcio Intermunicipal e da Agência de Desenvolvimento Econômico.

Em segundo lugar, fazem falta recursos próprios: os acordos regionais dependem da predisposição de todos os atores envolvidos. Isso tem funcionado, mas com limites: se fosse possível contar com recursos permanentes para investimento e até para o custeio de serviços de natureza regional, é evidente que isso fortaleceria e tomaria muito mais permanente esse Modelo de Gestão Regional. As estruturas regionais, bastante limitadas, funcionam hoje sem recursos para

investimento, somente para custeio: o Consórcio é mantido pelas sete prefeituras, e a Agência de Desenvolvimento Econômico, pelo conjunto de seus associados.

O terceiro aspecto é a necessidade de montar uma estrutura e um processo de tomada de decisões que não necessariamente ou, ao menos, não em todos os casos, exigisse o consenso entre todos os participantes. É importante que haja estímulos à produção de consensos e de acordos regionais, mas a decisão consensual envolve sempre a possibilidade de veto de apenas um protagonista, desde que tenha algum peso específico. Se existirem condições de se construir regras de decisão que abarquem a participação de uma parcela majoritária das instituições envolvidas, ainda que não de todas elas, ganha-se capacidade para implantar projetos de investimento ou de prestação de serviços que sejam de interesse regional.

A obtenção de recursos próprios é absolutamente decisiva; para consegui-los, serão necessárias mudanças institucionais que não dependem apenas dos Municípios: dependem, na verdade, de outras instâncias de decisão, e que terão de ser amplas, para dar conta do conjunto do problema microrregional e metropolitano do Brasil.

É, portanto, com a perspectiva de contribuir com a idéia de um outro pacto federativo, que dê conta também do problema regional e metropolitano, que considera-se relevante o caso do Grande ABC. Apesar de tratar-se de uma experiência localizada, suas características pioneiras talvez possam iluminar um pouco melhor as discussões a respeito do federalismo no Brasil.

Reflexão: Impasses e Desafios da Gestão Metropolitana no Brasil

Reflexões sobre a gestão metropolitana

A crise urbana e, mais especificadamente, a dimensão que a mesma adquire na metrópole demandam a construção de um novo espaço institucional, em que a gestão possa ir além da cooperação técnica e estabelecer, entre Sociedade Civil e Governo, uma cooperação também nos âmbitos político, econômico, tecnológico e cultural. O sistema federalista brasileiro, conflituoso e competitivo por natureza, demanda a negociação de interesses para alcançar o equilíbrio necessário, garantindo, assim, um grau de sustentabilidade de modelos mais igualitários e democráticos de governabilidade, baseados no princípio da cooperação.

Através dos estudos de caso analisados, RMC e Consórcio do ABC, procurou-se a conexão entre dois assuntos principais em debate – federalismo e gestão metropolitana – de forma a identificar, no âmbito das relações inter-governamentais e nas formas de gestão e planejamento da região, elementos indicativos de que é no aspecto institucional, cujo desenho se baseia na

Constituição de 1988, somado à cultura política brasileira, que se encontram os principais entraves para a consolidação da gestão metropolitana por meio da figura constitucional das RM.

Pode-se até questionar a validade da RM como instrumento para lidar com a gestão territorial de poder, quanto a sua funcionalidade e ao estabelecimento de um clima de cooperação entre Governos para a execução das funções públicas de interesse comum; o ponto em questão, todavia, não é rebater a RM, mas demonstrar que, apesar das sérias limitações, diante de tudo aqui visto, ela ainda continua sendo a melhor opção, como ponto de partida para promover a governabilidade das metrópoles brasileiras.

Como ressalta Moura (2004), no artigo em que faz a análise de modelos de gestão postos em prática na região Sul, a instituição legal das RM 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 o espaço, corporificando uma unidade de gestão.

Observa-se esta situação apontada por Moura na RMC, onde foi aplicado um modelo governamental, normativo e tecnocrático, em que prevalece um certo distanciamento dos conflitos que ocorrem no espaço metropolitano, em contraposição ao caso do Grande ABC, que conseguiu construir, juntamente com os principais atores regionais, um espaço efetivo de gestão regional, baseado na cooperação inter-governamental e na articulação com a Sociedade Civil.

Estas primeiras reflexões nos dão algumas indicações sobre a amplitude das questões envolvidas na temática, considerando as variáveis do atual pacto federativo, já que a gestão metropolitana envolve gestão territorial do poder e, portanto, a governabilidade das RM envolve cooperação e conflito entre diferentes instâncias governamentais.

Reflexões sobre os casos do Grande ABC e da RMC

O estudo nos mostra que, no Grande ABC, pela construção de um espaço de negociação e gestão envolvendo os atores regionais, públicos e privados, foi possível superar algumas das mazelas próprias do federalismo brasileiro, como a competição e o municipalismo autárquico. Com o engajamento dos prefeitos e o comprometimento da Sociedade Civil organizada, foi possível direcionar a gestão para o planejamento e a implantação de políticas de interesse da região, apesar de diferenças ideológicas e partidárias. Foi criada uma nova relação entre as esferas pública e privada, sem aumento do aparato estatal, por abarcar novos atores, que participam ativamente e de maneira transparente do processo de formulação e implantação das políticas públicas na região.

A construção do modelo institucional não se deu *a priori* e as instâncias de gestão foram sendo construídas ao longo do tempo e na medida da necessidade, para subsidiar o melhor funcionamento do sistema de gestão e dar conta das ações priorizadas e pactuadas com os atores envolvidos. Diversos fatores relacionados à cultura regional são apontados como facilitadores deste processo, assim como a participação ativa da Sociedade Civil organizada, principalmente na cobrança, junto à classe política, de ações visando a solução dos problemas regionais. Isto facilitou uma melhor articulação entre os três níveis governamentais e possibilitou a canalização de recursos federais e estaduais para a execução de projetos priorizados no planejamento estratégico e nas instâncias de gestão.

No caso da RMC, não se observa muita inovação em relação aos primeiros modelos de RM: a gestão é feita segundo modelo tecnocrático instituído pelo Governo do Estado de São Paulo, com uma pequena burocracia, formada por funcionários públicos do Estado, com cargos de diretoria preenchidos politicamente e praticamente nenhuma participação de atores regionais.

A implantação da RMC envolveu diversas negociações políticas, e a indicação dos Municípios que compõem a RMC foi influenciada pelos caciques políticos regionais, de acordo com informações obtidas em jornais locais da época. Isto gerou grande heterogeneidade entre municípios-membros da RMC, alguns muito industrializados e altamente adensados, com problemas típicos das metrópoles, e outros com características rurais.

Através de consulta às atas de reunião do Conselho de Desenvolvimento da RMC, percebe-se pouco comprometimento dos prefeitos com a RM e, por conseguinte, com a questão regional. Neste sentido, destacamos as constantes ausências dos titulares (prefeitos) nas reuniões do Conselho e o fato de as deliberações serem pouco significativas frente à grandeza dos problemas e conflitos existentes na RMC, como os apontados no capítulo 3, item “Diagnóstico”.

A atuação do Governo do Estado de São Paulo deu-se em função das prioridades do Executivo e das Secretarias Estaduais de Governo, e se concentrou, principalmente, no setor de transportes e em obras de apoio ao desenvolvimento econômico da região. As demais políticas, voltadas para as questões habitacionais e sociais, ficaram relegadas a segundo plano e continuaram sendo tratadas pontualmente pelos Municípios. Não se percebe uma política estadual de incentivo às RM, e a pouca atenção/recursos do Estado na instituição regional, provavelmente, funciona como desestímulo ao maior engajamento dos prefeitos nas ações metropolitanas.

A criação da Agemcamp e do Fundocamp, mais recentemente, trouxe um pouco mais de dinamismo à RMC; pelo menos, aumentou o número de seminários, reuniões e contratação de projetos e de diagnósticos sobre a metrópole. A produção de papel ainda é grande, mas indica uma retomada da questão metropolitana dentro da própria RMC e alguns assuntos priorizados pela Agemcamp para 2007, como as questões de saneamento ambiental e habitação social, apontam para esta disposição; porém, não há um planejamento estratégico para o espaço metro-

politano, como se verificou no ABC. Inexistem preocupações da RMC em envolver a Sociedade Civil em todo este processo e, por seu lado, nos parece que a Sociedade Civil dá pouco crédito à RMC, já que, somente no ano passado, foi criado o Conselho Consultivo, instância de participação popular na gestão da RMC. Passaram-se seis anos da instituição da RMC até que fosse criado o referido conselho e, mesmo assim, somente na terceira convocação pública que houve *quorum* para tal. Segundo informações da Secretaria do Conselho Deliberativo, ainda não ocorreu nenhuma reunião do Conselho Consultivo, apesar de ter sido instituído em março de 2006.

Quanto aos recursos financeiros, verifica-se que a dotação orçamentária, repassada pelo Governo do Estado para o Fundocamp, é muito pequena, ficando muito aquém do esperado para uma região tão importante para o Estado de São Paulo e com a presença de enormes passivos sociais, ambientais e urbanos a serem tratados. Também não se observa muita mobilização nem articulação do Conselho de Desenvolvimento (prefeitos) com vistas a ampliar estes recursos em prol da RMC, seja via programas do Governo Federal ou mesmo do Estadual⁹.

Estes estudos preliminares nos indicam que a RMC, diferentemente do Grande ABC, pelo menos até o momento, não funciona como uma arena para a efetiva resolução de conflitos e de problemas regionais.

Considerações finais

É consenso, entre vários atores envolvidos com a temática urbana, a necessidade de implantação de um sistema de gestão integrada. Mas os Municípios, os principais executores das políticas públicas, ainda não adquiriram o hábito de planejar dentro da perspectiva metropolitana, como consequência da ênfase local, adquirida na década de 80.

⁹ Exclui-se estas observações em relação ao Consórcio PCJ – Consórcio Intermunicipal das Bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, pois trata-se de uma outra situação, que não fez parte do escopo deste estudo.

Portanto, diante das considerações aqui apresentadas, pode-se concluir que a viabilidade da gestão metropolitana, dentro do atual contexto brasileiro, só ocorrerá quando os municípios metropolitanos puderem se assumir como parte das Regiões Metropolitanas, e contarem com o apoio e financiamento dos demais níveis de Governo. Isto aponta para a necessidade de uma repactuação federativa em torno da questão metropolitana, que possibilite a resolução dos problemas de competências entre os entes federados, a implantação de mecanismos que estimulem a cooperação inter-governamental e a adoção de políticas que disponibilizem recursos financeiros para projetos metropolitanos.

É fato que não se pode mais retroceder aos avanços oriundos do processo de descentralização brasileiro, que possibilitou a autonomia municipal; é necessário, portanto, construir uma agenda metropolitana que contenha esses avanços, contudo, encontrando o equilíbrio entre a autonomia municipal e a cooperação inter-governamental, uma vez que o maior objetivo é construir uma grande “cidade composta de cidades”, menos fragmentada e desigual.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando L. **Laços federativos brasileiros, os: avanços, obstáculos e dilemas** no processo de coordenação inter-governamental. Tese de Doutorado. São Paulo: Departamento de Ciência Política/USP, 2000.
- _____. **Reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro, a.** In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** Série Debates, n. 22, v. I. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.
- _____. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro, a.** In: **Revista Pesquisas**, n. 12. São Paulo: Konrad-Adenauer, 1999.
- _____. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC.** São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.

- AGEMCAMP – AGÊNCIA METROPOLITANA DE CAMPINAS. **1o fórum metropolitano da RMC**. Relatório de fórum ocorrido em 06 de dezembro de 2005. Campinas: s/d.
- _____. **Relatório de atividades da Agemcamp no biênio 2005-2006**. Campinas: s/d.
- ARAÚJO FILHO, Valdemar Ferreira de. **Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil**. In: CARDOSO, Elizabeth D.; ZVEIBIL, Victor Z. (Org.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan/São Paulo: FAPESP, 2000.
- _____. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, a. 11, n. 31. 1996.
- _____. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo**. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, a. 14, n. 40. 1999.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Regina Rennó M. **Reforma do estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana**. In: RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.). *Futuro das Metrôpoles, o: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000.
- BARROS SILVA, Pedro Luiz; COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização e crise da federação**. In: CRUZ, Maria C. M. T. *Consórcios intermunicipais no estado de São Paulo: saúde, educação e assistência social*. Apresentado no V Congresso CLAD, 2000.

- BURGESS, Michael. **Federalism and federation**: a reappraisal. In: BURGESS, Michael; GAGNON, Alain (Org.). *Comparative federalism and federation*. London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.
- BUSNELLO, Ronaldo. **Reestruturação produtiva e flexibilização dos direitos trabalhistas**. In: BUDIN, Gilmar Antonio (Org.). *Reestruturação produtiva, desemprego no Brasil e ética nas relações econômicas*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000.
- CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika, SPINK, Peter. (Org.) **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Polis, Programa de Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.
- CARDOSO, Elizabeth D.; ZVEIBIL, Victor Z. (Org.). **Gestão metropolitana**: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.
- CARNEIRO, José Mario Brasiliense. **Consórcio, Kreise e relações inter-governamentais**. In *Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. Informativo CEPAM, a. I, n. 2. São Paulo: CEPAM, 2001.
- CEPAM – FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **Consórcio intermunicipal**: uma forma de cooperação intermunicipal. Estudos, pareceres e legislação básica, a. I, n. 2. São Paulo: CEPAM, 2001.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DAS BACIAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ. **Informativo Água Viva**. 2001.

- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. **Retratos Metropolitanos**: a experiência do ABC em perspectiva comparada. Anais do Seminário realizado nos dias 08 e 09 de novembro de 2001, em São Caetano do Sul. São Paulo: Konrad Adenauer/Oficina Municipal, 2002.
- COSTA, N. R.; RIBEIRO, J. M. **Consórcios municipais no SUS**. In: CRUZ, Maria C. M. T. Consórcios intermunicipais no estado de São Paulo: saúde, educação e assistência social. Apresentado no V Congresso do CLAD, 2000.
- CRUZ, Carla; RIBEIRO, Uirá. **Metodologia científica**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Axcel Books, 2003.
- CRUZ, Maria C. M. T. **Consórcio intermunicipal de Saúde na Microrregião de Penápolis, o**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: EAESP/FGV, 1992.
- _____. **Consórcios intermunicipais no estado de São Paulo**: saúde, educação e assistência social. Apresentado no V Congresso do CLAD, 2000. Mimeo.
- _____. **Consórcios intermunicipais**. São Paulo: Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: EAESP/FGV, 2001.
- _____. **Consórcios intermunicipais**: uma alternativa de integração regional ascendente. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (Org.) Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo: Polis, Programa de Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.
- DANIEL, Celso. **Ação política e diversidade dos atores no universo social urbano**. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Org.). Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional brasileiro. São Paulo: Anpur/Unesp, 2003.

- _____ . **Autonomia municipal e as relações com os estados e a União**. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Série Debates, n. 22, v. I. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.
- _____; BRANCO, Pedro P. M.; FLEURY, Afonso. **Desenvolvimento econômico local: aliança e competição entre cidades**. In: FELDMAN, Sarah; LEME, M. C. S. *Espaço e debates*. a. XVII, n. 41. São Paulo: NERU, 2001.
- _____; SOMEKH, Nádia. **Experiências de gestão compartilhada**. In: Informativo CEPAM. *Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, a. I, n. 2. São Paulo: CEPAM, 2001.
- DAVIDOVICH, Fany. **“Volta da Metrópole” no Brasil, a: referências para a gestão territorial**. In: RIBEIRO, Luiz César Q. (Org). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. S. Paulo: Perseu Abramo/R. Janeiro: FASE, 2004.
- ELAZAR, Daniel. **Exploring federalism**. In: ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.
- EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Evolução da estrutura urbana: região metropolitana de Campinas**. São Paulo: 2005. CD-ROM.
- FARAH, Marta F. S. **Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil**. *Organizações e Sociedade*. v. 7, n. 17. Salvador: EAUFBA, 2000.

- _____ . **Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional**. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional brasileiro*. São Paulo: Anpur/Unesp, 2003.
- FELDMAN, S.; LEME, M. C. S. (Org.). **Desenvolvimento econômico local: aliança e competição entre cidades**. Espaço e debates. a. XVII, n. 41. São Paulo: NERU, 2001.
- FERREIRA, João S. W. **Globalização e urbanização subdesenvolvida**. In: Revista SP Perspectiva, v. 14, n. 4. São Paulo: Seade, 2000.
- FONSECA, R. B.; DAVANZO, A. M. Q.; NEGREIROS, R. M. C. (Org.). **Livro Verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas**. Campinas: Unicamp, 2002.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: 2004.
- FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Federalismo na Alemanha, o**. Série Traduções. São Paulo: 1995.
- FUNDAÇÃO SEADE. **Perfil Municipal**. Site Seade, 2000.
- GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional brasileiro**. S. Paulo: Anpur/Unesp, 2003.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **Questão metropolitana no Brasil, a**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

- HARTZ, Z.M. de A. et al. **Avaliação do PMI**: análise de implementação em silos no nordeste do Brasil. In: HARTZ, M. Z. A. (org.) Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implementação de programas. R. Janeiro: Fiocruz, 1997.
- HARVEY, D. **Gerenciamento ao empresariamento, do**: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço e debates. a.XVI, n. 39. S. Paulo: NERU, 1996.
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Associações e consórcios intermunicipais**. Rio de Janeiro: IBAM, 1999.
- _____. **Saúde no Município, a**: Organização e gestão. R. Janeiro: Unicef/IBAM, 1992.
- IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001.
- JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- JUNQUEIRA, Ana T. M.; TOLEDO, M. C. M. **Cooperação intermunicipal na federação brasileira**: os consórcios intermunicipais e as associações de municípios. Série Documenta: leituras de interesse local e regional, n. 1. São Paulo: Oficina Municipal/Konrad Adenauer, 2002.
- KING, Preston. **Federalism and federation**. In: ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.

- KLINK, Jeroen Johannes. **Cidade-região, a: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- KORNIN, Thaís; MOURA, Rosa. **Metropolização e governança urbana: relações trans-escalares em oposição a práticas municipalistas**. Revista GEOUSP – Espaço e Tempo, n. 16. São Paulo: 2004.
- LENCIONI, S. **Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada**. Espaço e debates. a. XIV, n. 38. São Paulo: NERU, 1994.
- LIPIETZ, Alain. **Fordisme peripherique et metropolisation**. In: MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- LOBO, Thereza. **Descentralização: uma alternativa de mudança**. In: Revista de Administração Pública, v. 22, n.1. Rio de Janeiro: 1988.
- LOMAR, P. J. V. **Federalismo brasileiro e a gestão regional metropolitana, o**. In: Nova organização regional do Estado de São Paulo, a. Brasília: Fundap, 1992.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. Revista SP em Perspectiva v. 14, n. 4, São Paulo: Seade, 2000.
- _____. **Idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias, as: planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O.; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

- _____ . **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____ . **Urbanismo na periferia do capitalismo, o**: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). **Novo Brasil urbano, o**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- MAUTNER, Yvonne. **Periferia como fronteira de expansão do capital, a**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **Processo de urbanização no Brasil, o**. São Paulo: Edusp, 1999.
- MELO, Marcus André. **Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo” municipal**: efeitos perversos da descentralização? *Revista SP em Perspectiva* v. 10, n. 3, São Paulo: Seade, 1996.
- MENDES, Eugênio Villaça. **Agenda para a saúde, uma**. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- MOTTA, Diana Meirelles da. **Metrópoles e os desafios da política urbana, as**. In: RIBEIRO, Luiz César Q. (Org). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Perseu Abramo/Rio de Janeiro: FASE, 2004.
- MOURA, Rosa. **Metrópoles em reestruturação**: a lógica da desordem. In: RIBEIRO, Luiz César Q. (Org). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Perseu Abramo/Rio de Janeiro: FASE, 2004.
- _____; DELGADO, P. R.; DESCHAMPS, M. V.; CARDOSO, N. A. **Brasil metropolitano**: uma configuração heterogênea. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 105. Curitiba: 2003.

- NEGREIROS, Rovená. **Gestão Metropolitana**: um desafio que se renova. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 100. Curitiba: 2001.
- NESUR – NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL/ UNICAMP. **Campinas metropolitana**: diversidades sócio espaciais. *Site Multiciência*, 2004.
- _____. **Estruturação de plano de ação para subsidiar o planejamento do desenvolvimento econômico sustentado da RMC**: relatório final. Campinas: Fecamp, 2005.
- PAIM, José Carlos. **Ferramentas de desenvolvimento regional**. São Paulo: Edições Inteligentes, 2005.
- PIERSON, Paul. **Fragmented welfare states**: federal institutions and the development of social policy. In: ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.
- POCHMANN, Márcio. **Emprego, renda e pobreza**. In: FONSECA, R. B.; DAVANZO, A. M. Q.; NEGREIROS, R. M. C. (Org.). *Livro Verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas: Unicamp, 2002.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 3ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RIBEIRO, Luiz César Q. **Metrópoles e a sociedade brasileira, as**: futuro comprometido? In: RIBEIRO, Luiz César Q. (Org). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Perseu Abramo/Rio de Janeiro: FASE, 2004.

- ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádía. **Governar as metrópoles: dilemas da recentralização.** In: RIBEIRO, Luiz César Q. (Org). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.* São Paulo: Perseu Abramo/Rio de Janeiro: FASE, 2004.
- SABÓIA, João. **Tendências do mercado de trabalho metropolitano des(assalariamento) de mão-de-obra e precarização das relações de trabalho.** In: MARICATO, Ermínia. *Urbanismo na periferia do capitalismo, o: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática.* In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). *Novo Brasil urbano, o: impasses, dilemas, perspectivas.* Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- SANTOS, Milton. **Urbanização brasileira, a.** In: MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.* São Paulo: Hucitec, 1996.
- SAULE JR, Nelson. **Relatório de sistematização de estudos, pesquisas, legislações, proposições legislativas sobre a atuação e cooperação da União com os Estados, Municípios, Distrito Federal e regiões metropolitanas sobre as políticas de desenvolvimento urbano.** MC/PNUD, 2005.
- SOUZA, Celina. **Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federação do desenvolvimento.** In: *Revista de Administração Pública*, v. 26, n.3. Rio de Janeiro: 1992.
- _____. **Metropolização brasileira: uma análise dos anos setenta.** Rio de Janeiro, FGV, 1985.
- _____. **Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários,** In: *Revista Dados*, v. 46, n. 2. Rio de Janeiro: 2003.

- _____ . **Regiões metropolitanas:** condicionantes do regime político. In: Revista de Cultura e Política, n. 59. São Paulo: Lua Nova, 2003.
- _____ . **Regiões metropolitanas:** trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luiz César Q. (Org). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Perseu Abramo/Rio de Janeiro: FASE, 2004.
- _____ ; CARVALHO, Inaiá M. M. **Reforma do estado, descentralização e desigualdades**. In: Revista de Cultura e Política, n. 48. São Paulo: Lua Nova, 1999.
- SOUZA, Maria Adélia A. **Novo Brasil urbano, o: integração ou fragmentação?** In: GONÇALVES, Maria Flora (Org.). *Novo Brasil Urbano, o: impasses, dilemas, perspectivas*, Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- _____ . **II PND e a política urbana brasileira, o**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *Processo de urbanização no Brasil, o*. São Paulo: Edusp, 1999.
- VAZ, José Carlos. **Município e as relações inter-governamentais no cotidiano da base federativa, o**. In: *O município e as eleições de 2000*. Cadernos Adenauer, n. 4. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001.

Sites

- Agência Metropolitana de Campinas – Agemcamp
<http://www.agemcamp.sp.gov.br/>
acessado entre 04 de janeiro e 25 de março de 2007.
- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – Anpur
<http://www.anpur.org.br/>
acessado entre 10 de fevereiro e 08 de março de 2007.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
<http://www.federativo.bndes.gov.br/>
acessado entre 13 de fevereiro e 02 de março de 2007.

- *Clipping* da Unicamp
http://www.unicamp.br/unicamp/canal_aberto/canal.html
acessado entre 07 de fevereiro e 20 de março de 2007.
- Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings – Consórcio do Grande ABC
<http://www.consorcioabc.org.br/>
acessado entre 14 de outubro de 2006 e 28 de janeiro de 2007.
- Consórcio Intermunicipal das Bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (Consórcio PCJ)
<http://www.comitepcj.sp.gov.br/>
acessado entre 03 e 13 de dezembro de 2006.
- Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa
<http://www.emplasa.sp.gov.br/>
acessado entre 23 de novembro de 2006 e 20 de março de 2007.
- Faculdades Integradas Metropolitanas de Campinas
<http://www.metrocamp.edu.br/>
acessado entre 07 de fevereiro e 20 de março de 2007.
- Fundação Seade
<http://www.seade.gov.br/>
acessado entre 20 de dezembro de 2006 e 05 de março de 2007.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
<http://www.ibge.gov.br/>
acessado entre 23 de novembro de 2006 e 25 de março de 2007.

- Jornal Correio Popular Digital
<http://www.cpopular.com.br/>
acessado entre 08 de fevereiro e 20 de março de 2007.
- Ministério do Meio Ambiente – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
<http://www.mma.gov.br/port/srb/sistema/agencias/>
acessado entre 14 de outubro de 2006 e 20 de novembro de 2007.
- Ministério do Planejamento (*clipping*)
<http://clipping.planejamento.gov.br/>
acessado entre 08 e 17 de janeiro de 2007.
- Núcleo de Estudos de População – Nepo
<http://www.unicamp.br/nepo>
acessado entre 10 de fevereiro e 08 de março de 2007.
- Revista GEOUSP
<http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/GEOUSP>
acessado entre 10 e 13 de fevereiro de 2007.
- Revista Interdisciplinar dos Centros e Núcleos da Unicamp – Multiciência
<http://www.multiciencia.unicamp.br/>
acessado entre 10 de fevereiro e 23 de março de 2007.
- Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo – STM
<http://www.stm.sp.gov.br/>
acessado entre 04 de janeiro e 25 de março de 2007.

Decretos e Leis

- BRASIL. **Consórcio e a gestão municipal da saúde, o**. Brasília: Min. da Saúde, 1997.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa**. Brasília: Atlas, 1988.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos – Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2001.
- BRASIL. **Lei Federal 11.107/2005** – Consórcios Públicos.
- BRASIL. **Lei Federal 8.080/1990** – Saúde.
- BRASIL. **Lei Federal 9.443/1997** – Recursos Hídricos.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Complementar 946/2003** - criação da Agência Metropolitana de Campinas – Agemcamp.

- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto 49.305/2004** – aprova o Regulamento da Agência Metropolitana de Campinas – Agemcamp.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto 50.553/2006** – aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas – Fundocamp.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto 51.460/2007** – transfere a vinculação da Agemcamp e do Fundocamp da Secretaria dos Transportes Metropolitanos para a Secretaria de Economia e Planejamento.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Complementar 870/2000** – cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto 46.057/2001** – dispõe sobre as providências para instalação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Complementar 760/1994** – estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)