

GRANDE ABC PAULISTA: É POSSÍVEL PENSAR EM COESÃO REGIONAL?

EDSON COUTINHO DA SILVA*

Resumo

Por que a Grande ABC é uma região que quase sempre desperta à atenção e o interesse dos pesquisadores? Um, porque é uma região que se destacou no cenário nacional e internacional no final da década de 1970 e durante toda a década de 1980, por abrigar a reação política organizada dos setores populares, particularmente do movimento operário na luta pela democratização do país. Outro, porque na década de 1990 para fazer frente à crise do modelo de desenvolvimento industrial implementado na região desde a década de 1950, nas busca de novos modelos de governabilidade regional, os municípios da região inauguraram um modelo de governança regional e metropolitana calcado na articulação e cooperação entre os municípios e no Planejamento Estratégico Regional (PER). E por fim, porque a região é uma referência para o país em termos econômicos e sociais, já que a região ainda detém um grande polo industrial; é a quarta região de consumo do país; e possui o município com o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país. Sem contar que ela ainda compõe os 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a mais rica do país. Assim, é na busca de estudar a região do Grande ABC em termos regionais, e não

municipais, que apresentamos este estudo tendo em vista compreender a identidade, a consciência e o pensar regional no momento de elaborar políticas públicas que atendam aos interesses da sociedade residente nos sete municípios que compõe a região.

Palavras-chave: Região do Grande ABC. Desenvolvimento Regional. Coesão Regional.

Abstract

Why Greater ABC is a region that often arouses the attention and interest of researches? Firstly, because it is a region that stood out in the national and international scene in the late 1970s and throughout the 1980s, for harboring political reaction of organized popular sectors, particularly the labor movement in the struggle for the democratization of the country. Secondly, because in the 1990s, due to the crisis of industrial development model implemented in the region since the 1950s, in search of new models to regional governance, the cities in the region started a model of regional and metropolitan

governance supported by articulation and cooperation between cities and Regional Strategic Planning (ERP). And finally, because the region is a reference to the country in economic and social terms, since the region still holds a large industrial center, is the fourth region of the country where there are more consumers, and has the largest city with Human Development Index (HDI) in the country. Not to mention that the region still makes up the 39 cities of the Metropolitan Region of São Paulo (MASP), the richest in the country. Thus, we tried to study the Greater ABC in regional terms, and not local, we present this study in order to understand regional identity, consciousness and thinking, at the time of designing the public policies that serve the interest of society residing in the seven countries that comprise the region.

Key-words: Greater ABC Region. Regional Development. Regional Cohesion.

JEL: R11

* Doutor em Ciências pelo Programa de Saúde Coletiva da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).. Professor do Centro Universitário da FEI. E-mail: coutinho_ed@hotmail.com.



Introdução

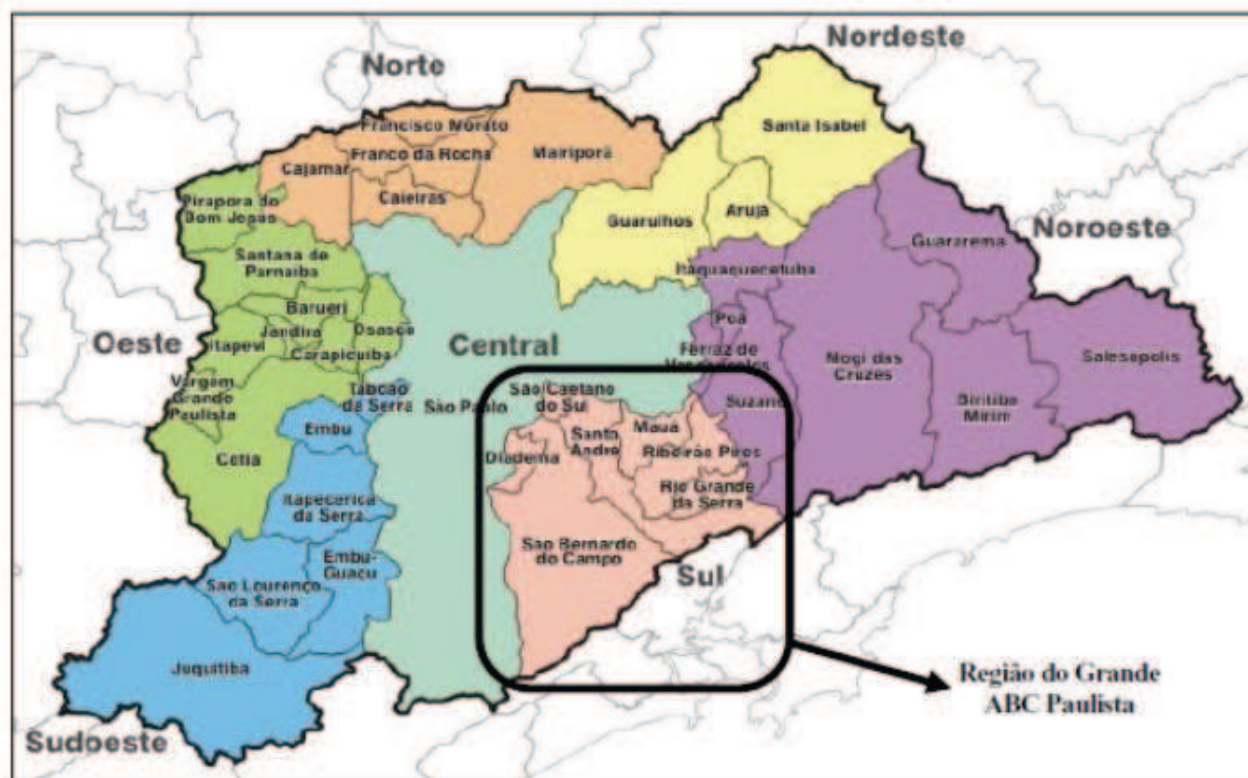
Os regionalistas defendem que o ambiente cultural e sociológico de coesão social e de comportamento são baseados em redes de confiança entre os inúmeros atores regionais. O comprometimento não seria meramente um dos seus produtos, mas uma pré-condição para o desenvolvimento econômico das regiões. Nesse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

O Grande ABC, que compõe a Região Metropolitana do Estado de São Paulo, conforme figura 1, é constituído por sete municípios: Santo

André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, por este motivo o termo “Grande” está associado ao ABC. É reconhecido nacionalmente pela sua ação de liderança e também pela constituição de experiências regionais, tornando essa região objeto de atenção de organismos internacionais. Uma dessas experiências está relacionada ao nosso objeto de estudo, que é a governança regional e/ou metropolitana. Com a participação do setor privado e as organizações da sociedade civil em organismos como Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e a Câmara Regional, desencadeou em 2000 a elaboração de um Plano Estratégico Regional (PER) com perspectiva para 10 anos, onde estabeleceram programas e ações estratégicas, aglutinadas em sete eixos estruturantes.

Este movimento desencadeou um grau de confiança entre os atores regionais públicos e privados e um comprometimento maior para viabilizar um processo maduro de PER poucas vezes visto em sua história. Essa iniciativa objetivou alinhar práticas de gestão regional e compatibilização de legitimidade funcional e da credibilidade política. Este artigo visa compreender: (a) a região do Grande ABC, a partir dos municípios que a compõem; (b) o crescimento regional e a regionalidade no âmbito do Grande ABC Paulista; e (c) o processo de institucionalização ocorrido na região desde a década de 1990 até a primeira década de 2000, e os acordos pactuados nesse período de 20 anos. Veremos que a política que projetou a região, desde a década de 1970, é a mesma questão que hoje, impede a coesão regional em torno dos problemas do Grande ABC.

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



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

Convém apontar que este estudo é parte de uma pesquisa maior, de uma tese de doutorado que realizamos na região, onde analisamos o processo de governança metropolitana no período acima proposto. Para compreensão do objeto de pesquisa, nós fizemos uso dos dados obtidos a partir dos nossos 19 entrevistados da pesquisa, além de dados documentais da Câmara Regional do ABC, do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, de documentações disponibilizadas pelos entrevistados e de dados obtidos a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa (INPES) da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) e do Tribunal Regional Eleitoral (TER). Todos os entrevistados participaram de uma maneira ou de outra dos acordos regionais elaborados neste período na região. O estudo por completo poderá ser conferido em breve na tese que será defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Região Sem Fronteira: O Espaço “Vivido”

Sempre quando pensamos a região do Grande ABC logo nos deparamos com conceituações e critérios que coincidem com as apresentadas na literatura. Constata-se que o Grande ABC Paulista se assemelha com os conceitos de Paasi (2006), que considera a região como uma unidade socialmente construída, como apropriação simbólica do espaço por um determinado grupo, onde os limites não são definidos apenas pelo espaço geográfico que a delimita. Os limites territoriais entre os municípios da região são muitas vezes desconhecidos pela própria população, pelos que nela passam. É uma região onde as fronteiras entre um município e outro são imperceptíveis em alguns momentos, onde em um lado da rua, por exemplo, temos o município de Santo André e de outro lado, o município de São Caetano do Sul. Este fato é desconhecido

até mesmo pelos gestores públicos da região, tanto que há residências que recebem dois carnês do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), um de cada município. Isto vem a confirmar o que Santos (1997) sugere em seus estudos, que as regiões são subdivisões do espaço: do espaço total, do espaço nacional e até do espaço local. Ou seja, são espaços de conveniência, lugares funcionais do todo, um produto social.

Tal fato faz remeter ao pensamento de La Blache (1954), que pensava a região como um “corpo vivo”, único. Para este autor, a região é uma realidade concreta e física, ela existe como um quadro de referências para a população que ali vive. Nesse sentido, entender uma região como o Grande ABC significa penetrar num mar de relações, formas, organizações, estruturas, etc. De certo modo, podemos considerar a região do Grande ABC como um universo de práticas vivenciadas pelos diversos grupos humanos que nela se inserem; que englobam o relevo, as relações pessoais, a memória familiar, as condições de trabalho, a sexualidade, a associação, entre outras.

Podemos pensar em extrapolar limites e fronteiras de ordem administrativa que, em geral, delimitam uma determinada região. O pensar regional é um conjunto de identidades não vinculado necessariamente aos limites formais estabelecidos. Há de se destacar que a divisão regional não existe na realidade, pois esta mesma realidade é a representação que os municípios da região fazem (GIL, 2001). Portanto, a delimitação regional da região do Grande ABC pode ser estabelecida por quem nela vive e passa a compor o imaginário daqueles que a ela se referem.

Podemos perceber que às vocações originais de cada município da região, no que se refere às indústrias, são de forma geral, fontes de sustentabilidade econômica e social do Grande ABC. No caso, as vocações de cada município da região hoje estão bem demarcadas: Santo André, em

conjunto com Mauá, está aprimorando os setores petroquímicos e plásticos. São Bernardo do Campo, os setores tanto mecânico quanto de autopeças. Por outro lado, nos municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, há uma escassez industrial por estarem localizados em região de mananciais (SILVA, 2002).

Temos que destacar que o Grande ABC é conhecido pela presença da grande indústria automobilística e petroquímica. Além disso, é uma região nitidamente politizada, levando em consideração a presença de sindicatos, meios de comunicação e entidades da sociedade civil, todos com significativa representatividade e ações que transbordam os limites deste ou daquele município. Nas décadas de 1980 e 1990, a região se defrontou com uma considerável crise, culminando com um processo de desconcentração das indústrias no Grande ABC, que migraram para outras regiões dentro e fora do Estado de São Paulo.

Na década de 1990 cresceu na região a consciência da necessidade de uma articulação regional, parcialmente explicada pela percepção que se tem da profundidade do impacto das transformações sobre a região e o tamanho da crise econômica e social. Essa conscientização impulsionou o surgimento de várias iniciativas de aproximação entre os atores regionais para a solução de problemas comuns e, mais particularmente, daqueles relacionados com o tema do desenvolvimento econômico e social regional (KLINK; LEPORÉ, 2004). O Grande ABC também começa a (re) discutir a sua própria identidade.

Entender o Grande ABC é, simultaneamente, entender o retrato das grandes metrópoles brasileiras e dos principais problemas confrontados por estas. Seu expressivo desenvolvimento urbano e industrial a partir da década de 1950 se deu de forma desordenada e concentradora, sendo que a região foi marcada por desigualdades dentro de suas fronteiras. Essa desigualdade fez emergir

o contraste entres os três municípios mais ricos que deram o nome a região, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, e outros quatro municípios mais pobres, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

De certo modo, a identidade regional do Grande ABC foi constituída, ao longo de sua história, mais propriamente na década de 1990, por movimentos da sociedade civil. Até certo ponto, estes movimentos que conceberam a primeira estrutura cooperativa do Grande ABC, o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduaté e Billings, criado em dezembro de 1990, e que já agregava as sete prefeituras da região. Anos depois, esse empreendimento passou a ser denominado Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Nos anos seguintes surgiram: o Fórum da Cidadania do Grande ABC, criado em 1994; a Câmara Regional do Grande ABC, em 1997; e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, criada em 1999, que é ao mesmo tempo o “braço executivo” e o formulador das políticas econômicas de longo prazo da região (KLINK, LEPORÉ, 2004).

Dois fatores contribuíram para a criação dessas instâncias na região: um deles foi a situação de crise e de transformação econômico-estrutural que tomou conta da região a partir do final da década de 1980, com o fechamento de unidades produtivas concomitantemente às transferências para outras regiões. Como consequência, a região assistiu à retração de investimentos, a diminuição no volume empregatício, a queda da renda familiar e a redução na participação do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. O segundo fator foi o associativismo mediante identidade regional, com a união das populações municipais através da fácil mobilidade intermunicipal e da própria estrutura econômica. Assim, esta identidade é reforçada pelo papel exercido pelas universidades e pelas mídias: jornal “Diário do Grande

“

Constatamos, por um lado, que a administração pública de São Caetano do Sul tem um certo desconforto com os municípios locais, pois eles desejam que o município pense e aja em termos municipais e menos regionais.

”

ABC” e revista Livre Mercado, que disseminam um sentimento de pertencimento a um mesmo espaço político.

O Despertar da Regionalidade: Orgulho de Pertencer à Região

Não há como deixar de tratar da regionalidade, que pode ser definida como uma espécie de consciência coletiva que une os habitantes da região do Grande ABC em torno de sua cultura, de seus sentimentos e problemas, tornando possível um esforço solidário pelo seu desenvolvimento. O termo regionalidade é um neologismo, que busca transmitir em conjunto de características comuns que possibilitam identificar um grupo de indivíduos com a base para conformar uma região. Então, a regionalidade implica a configuração de uma verdadeira mentalidade da região aludida (GIL, KLINK, SANTOS, 2004).

Dessa forma, a administração pública e o setor privado, administradores e trabalhadores, dirigentes políticos e toda a sociedade civil tendem a assumir uma “consciência regional”, que não se contradiz com o pertencer à comunidade nacio-

nal. Nesse caso, a “identidade” ou “consciência regional”, ou, se quisermos, a regionalidade – envolve a identificação dos habitantes com sua região, tanto dentro como fora dela. Podem participar na sua construção: ativistas sociais, instituições e organizações. Enfim, o entendimento da regionalidade permite compreender a ênfase a ela atribuída por parte dos (ECKERT, 2010; OLIVA; GIL; SILVA, 2007).

Se a regionalidade remete ao sentimento de “pertencer” a uma região, percebemos que este sentimento não é um consenso nos municípios na região do Grande ABC. Nem todos os municípios se identificam com a região, pois um município, por exemplo, de São Caetano do Sul, quando está fora do Grande ABC, em uma outra cidade ou estado, se apresenta como sendo do município de São Caetano do Sul, e não da região do Grande ABC. Tal situação ocorre devido aos altos índices econômicos e sociais do município que contradiz com os de outros municípios da região.

Constatamos, por um lado, que a administração pública de São Caetano do Sul tem um certo desconforto com os municípios locais, pois eles desejam que o município pense e aja em termos municipais e menos regionais. Este desconforto ocorre porque o sentimento de municipalidade sobrepe o de regionalidade, ao menos em grande parte dos municípios, diferentemente do que pensam, até certa medida, os administradores de políticas públicas do município.

Por outro, o sentimento de regionalidade está mais presente nos municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Isto ocorre devido a dois fatores: o primeiro é o baixo índice de desenvolvimento econômico e social dos municípios; e o segundo são os altos índices de violência em algumas localidades situadas nestes municípios. Parte dos municípios que residem nestes municípios sentem um certo desconforto ou constrangimento

ao se apresentarem como sendo de um destes municípios. É como se permitir deixar no ar a mensagem de que residem em um dos três grandes municípios da região: Santo André, São Bernardo do Campo ou São Caetano do Sul, municípios que formam as letras ABC.

Um residente de um município que fica na fronteira entre São Bernardo do Campo e Diadema, mas pertence ao segundo município, se apresenta como residente do primeiro. Porém, devido aos investimentos municipais ocorridos nos últimos dez anos em políticas sociais este cenário vem se transformando, fazendo com que muitos munícipes sintam orgulho de pertencer tanto à região quanto ao município.

Constata-se que os munícipes de Santo André e de São Bernardo do Campo são os que mais demonstram o sentimento de pertencer à região do Grande ABC. Os habitantes que residem nestes dois municípios são os que possuem maior identidade e consciência regional. De certa maneira algumas condições corroboram com esta identificação: (a) estes dois municípios possuem os dois maiores polos industriais da região – petroquímico em Santo André; e automobilístico em São Bernardo do Campo; (b) a geografia dos dois municípios é similar, o que por vezes az com que um indivíduo que não pertença à região, tenha dificuldade de se localizar; (c) estes dois municípios são os mais populosos e ricos; (d) estes dois municípios foram os primeiros a surgir na região; (e) Santo André está no centro da região, e São Bernardo do campo é o maior em extensão territorial dentre os sete municípios da região; (f) estes dois municípios possuem problemas similares em termos de desigualdade, inclusão social e saúde; (g) e por fim, são nestes dois municípios que está localizada a melhor rede de infraestrutura em áreas de educação, emprego, hospitalar e comércio.

Independentemente da vertente político-partidária, para nossos

“ O município de São Bernardo do Campo foi apontado como um outro município-polo, por outras razões: pelo seu potencial econômico e industrial, devido ao fato do município possuir o maior PIB do Grande ABC, e o quarto do Estado de São Paulo. ”

entrevistados quem desencadeou, articulou e liderou o pensamento regional no Grande ABC foi Celso Daniel. De certo modo, a identidade, a consciência regional e a regionalidade sempre estiveram na pauta das reuniões conduzidas por Celso Daniel na região. Ele foi prefeito do município de Santo André 1989-1992; 1997-2000; e estava em seu terceiro mandato, quando foi assassinado em janeiro de 2002.

Celso Daniel conseguiu dialogar com políticos e líderes de outras vertentes partidárias, buscando elevar o papel regional no Grande ABC. Ele acreditava que o Grande ABC deveria possuir uma universidade pública, um hospital das clínicas e polos industriais e de serviços que possibilitassem o desenvolvimento regional. Na oportunidade ele conseguiu, ainda, mobilizar a sociedade civil e, em vida auxiliou, a partir de um bom diálogo que possuía com o então governador Mário Covas, a implementação do Hospital Mário Covas, em Santo André, e do Hospital Serraria em Diadema, dois hospitais estaduais na região. Além de ter contribuído para a expansão dos polos industriais no setor petroquímico,

automobilístico, moveleiro e de cosméticos na região, o ex-prefeito foi responsável pela concepção e desenvolvimento do projeto da Universidade federal do ABC (UFABC) – inaugurada após seu falecimento.

O Grande ABC: Região Homogênea, Municípios Heterogêneos

Para compreender qual seria o centro – ou polo – da região do Grande ABC, buscamos novamente uma reflexão a partir de La Blache (1954). Entende-se como município-polo, aquele que exerce o poder de atração que uma cidade exerce em torno da área que a cerca, em virtude da sua infraestrutura econômica, política e social. Se considerarmos apenas os depoimentos que coletamos, não há um município apenas que pode levar esta designação. Identificamos que Santo André e São Bernardo do Campo são os municípios-polo da região do Grande ABC.

Há vinte anos Santo André poderia ser apontado como o centro, hoje não mais. O município de Santo André pode ser considerado o centro, por possuir: as três instituições que foram constituídas a partir do movimento regional da década de 1990 – Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, Câmara Regional do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Colabora para isso o fato de seu centro comercial, constituído por dois shoppings e possuir uma localização privilegiada. Além disso, a figura de Celso Daniel é reconhecida como uma liderança regional que buscou encorajar o movimento de desenvolvimento regional na década de 1990.

O município de São Bernardo do Campo foi apontado como um outro município-polo, por outras razões: pelo seu potencial econômico e industrial, devido ao fato do município possuir o maior PIB do Grande ABC, e o quarto do Estado de São Paulo; Por concentrar ali um dos maiores polos industriais do país, com in-

dústrias como Basf, Ford, Mercedes-Benz, Scania e Volkswagen; pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e por políticos que ganharam notoriedade nacional; pelas rodovias que atravessam o município, como Anchieta, Imigrantes e, mais recentemente, o Rodoanel Mário Covas; por ser o maior município em dimensões territoriais; por possuir o maior número de trabalhadores oriundos dos sete municípios da região; e no setor de saúde, pelo maior número de leitos hospitalares da região, apesar de 90% deles serem de hospitais privados.

Convém ressaltar um aspecto interessante desta questão: quando questionados qual (is) seria (m) o(s) município(s) centro(s), mais da metade dos nossos entrevistados apontou Santo André e São Bernardo do Campo como sendo os municípios polos; e a outra metade citou ao menos um dos dois municípios na resposta, indiferentemente ao município em que desenvolvem suas atividades profissionais.

O Grande ABC é uma região peculiar, já que apesar da heterogeneidade dos municípios, os gestores municipais conseguiram articular algumas soluções para problemas comuns. No entanto, os municípios com menores graus de diferenças, mais especificamente, no que se refere à paisagem, às desigualdades sociais e aos aspectos culturais dos cidadãos são Santo André e São Bernardo do Campo. Todavia, foi a heterogeneidade que aproximou os municípios na região.

Mas podemos identificar uma certa homogeneidade no Grande ABC, como uma região, no sentido forte do termo, quando direcionamos nosso olhar para as dimensões econômicas e político-administrativas. Econômica, devido às indústrias automobilísticas e químicas, que são símbolos da industrialização brasileira. Político-administrativa, considerando que uma parcela expressiva de instituições como sindicatos – metalúrgicos e químicos –, os meios de comunicação – o jornal Diário do

Grande ABC e a revista Livre Mercado – e as entidades da sociedade civil têm representatividade e uma preocupação que transborda os limites deste ou daquele município.

Quando buscamos compreender as potencialidades do Grande ABC, vemos que cabe ainda um aprimoramento da governança regional. Entende-se por governança regional o processo pelo qual os cidadãos resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade, usando o “governo” como instrumento (OECD, 2008). Diante disso, cabe propor compreender a governança regional como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação em conjunto, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas Organizações Privadas e pela Sociedade Civil. A governança surge como uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

No contexto do Grande ABC, a governança regional permitiria que os atores regionais desenvolvessem ações conjuntas e acordos regionais movidos pela expectativa de conseguirem melhorar os problemas da região. Assim, as expectativas políticas e sociais geradas pela cooperação entre os atores regionais poderiam ser significativamente elevadas, como por exemplo, no campo do mercado de trabalho e políticas de emprego, inclusão social, educação, saúde, dentre outras (ALENCAR, 2004).

Trata-se aqui, de um movimento cívico que, baseado no princípio da cooperação, entre os atores envolvidos, cada qual com interesses específicos, conflitantes ou não, necessita ser considerado. A crise na região, verificada na década de 1980, potencializada por sucessivas crises na economia brasileira, intensificadas pelo processo de globalização, fez esses atores amadurecerem para buscar soluções para problemas comuns

– por isto governança regional – que priorizassem o “nós” em detrimento ao “eu”.

Entretanto, nossos entrevistados dão pistas de que o Grande ABC não é tão unido quanto podemos pensar. Foi constatado no interior da região uma atitude municipalizada, preservando, exageradamente, as fronteiras sob a alegação de que a competitividade precisa ser mantida. Esta questão conduz a refletir que a competitividade agrega valores tangíveis e intangíveis ao produto regional sem se constituir, contudo, como algo a emperrar processos com o objetivo de atrasar o desenvolvimento dos outros.

Portanto, o desafio da região do Grande ABC está em abandonar os interesses diversos e individualistas – em termos municipais – e planejar em conjunto ações sociais, econômicas e políticas que sirvam para alavancar o desenvolvimento. Mas, elaborar, implementar e controlar um PER requer perseverança e visão dos atores do Poder Público, da iniciativa privada, das entidades representativas e da sociedade civil. O fortalecimento da identidade regional no Grande ABC deveria ser construído a partir do fortalecimento das entidades institucionais.

O Grande ABC: “Poderio” Econômico e Desigualdades Regionais

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

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

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

Fonte: Adaptado do IBGE (2011).

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

Município	Nº de Unidades Atuentes	Pessoal Ocupado – Total	Pessoal Ocupado Assalariado
Santo André	22.668	209.885	178.086
São Bernardo do Campo	25.354	299.503	263.907
São Caetano do Sul	10.322	121.725	106.203
Diadema	8.844	117.594	104.779
Mauá	6.369	66.530	58.304
Ribeirão Pires	2.987	26.052	21.723
Rio Grande da Serra	607	3.701	2.995

Fonte: Adaptado do IBGE (2011).

Tabela 3 - PIB no Grande ABC

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

Fonte: Adaptado do IBGE (2011).

Tabela 5 - Dez PIBs de São Paulo

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

Fonte: Adaptado do IBGE (2011).

Tabela 4 - PIB per capita no Grande ABC

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

Fonte: Adaptado do IBGE (2011).

Tabela 6 - Dez PIBs per capita de São Paulo

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

Fonte: Adaptado do IBGE (2011).

Atualmente, o “poderio” econômico, atualmente o Grande ABC é ser o quarto maior PIB do Brasil segundo o IBGE (2011), com uma receita de R\$ 70,3 bilhões, equivalente a 2,3% do PIB nacional. O primeiro lugar é ocupado por São Paulo, com 357,1 bilhões; em segundo, o Rio de Janeiro, com 154,7 bilhões; e em terceiro, Brasília, com 117,5 bilhões.

É importante frisar que, dos sete municípios da região, cinco aparecem entre os cem municípios brasileiros com maior participação na geração de riqueza. São Bernardo, forte na produção de móveis e automóveis, ocupa a 11ª posição, gerando 1% da riqueza nacional. Sequencialmente aparecem Santo André, na 29ª posição; São Caetano do Sul, em 40ª; Diadema, na 40ª posição; e Mauá, na 79ª posição; Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra não figuram entre os cem maiores produtores do Brasil.

No final de 2010, o IBGE publicou dados preliminares do censo no país, indicando que a população do Grande ABC cresceu 4,32%. Hoje a região possui uma população de quase 2,6 milhões de habitantes, com um aumento menor do que no Estado de São Paulo, que ficou por volta de 7,8% e no Brasil de 9%. O município que mais cresceu foi Rio Grande da Serra, que tem uma população 11,27% maior do que em 2000. Na sequência vem Mauá, com 8,61; São Bernardo do Campo com 6,19%; São Caetano do Sul com 4,55%; Diadema com 3,67% e Santo André com 0,77%. A única cidade que teve redução populacional foi Ribeirão Pires, com decréscimo de 1,69% (NEGRIN, 2010).

O relatório do INPES (2011) da USCS aponta que no período citado foram instaladas duas grandes indústrias em Rio Grande da Serra. Além disso, as oportunidades de emprego e as obras básicas de revitalização urbana atraíram mais moradores, o mesmo vem ocorrendo em Mauá, que viu o número de indústrias saltar de 400 para 747 em dez anos – crescimento de 87%.

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

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

Constatação do IDH dos Sete Municípios: da Austrália à Antígua

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

De acordo com os dados do INPES (2011), o Grande ABC conta com cerca de 8% de famílias que recebem o benefício da Bolsa família, são 52 mil lares que receberam este

auxílio. Na região a pobreza absoluta – que diz respeito às pessoas que vivem com menos de meio salário-mínimo por mês – representa 9,2% da população ou 241 mil habitantes. Comparado aos números do restante do país, o índice é de 28,8%.

Em contrapartida, a região tem um dos menores índices de desigualdade social do país, segundo a escala Gini, que é utilizada mundialmente para medir tal fator. O método de avaliação varia entre zero e um. A localidade que obtém a nota mais próxima ao zero apresenta melhores condições de distribuição de renda. A média da região do Grande ABC é de 0,46 – equivale ao resultado dos Estados Unidos – contra 0,54 do restante do país (ONU, 2010, 2011).

Se fossem considerados apenas os dados dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, a taxa diminuiria para 0,41, resultado similar a de Portugal, que tem a média de 0,38 (ONU, 2010, 2011). Pode-se afirmar que a instalação das industriais na região rendeu empregos mais qualificados para a população e, com isso, uma renda maior. Nota-se, que a região teve com antecedência benefícios com o bem-estar, como educação, saúde e emprego, que o país veio a obter somente com a Constituição Federal de 1988 (NEGRIN, 2011).

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

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

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

Tabela 7 - Maiores IDHs do país

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

Fonte: Adaptado de PNUD (2010).

Tabela 8: IDH da região entre 1991 – 2000.

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

Fonte: adaptado de PNUD (ONU, 2011).

Convém apontar que o Brasil assume a posição de 84^a, com 0,718. O país elevou seu IDH, quando comparado à última pesquisa realizada em 2000, que foi de 0.699, na 73^a posição. Poder soar como um paradoxo um crescimento do IDH e uma queda nas posições, mas isto se deve, em grande parte, ao crescimento acentuado do IDH de outros países (ONU, 2010, 2011).

Procuramos revelar mediante análise, como o Grande ABC possui municípios heterogêneos. Sabemos que em termos econômicos há municípios com mais “poderio” econômico e político do que outros. Entretanto, esse “poderio”, também, se reflete nos índices de pobreza e desigualdades sociais presenciados em toda a região.

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

Entendemos que os atores políticos e sociais devem procurar desenvolver ações regionais com o propósito de buscar alternativas para os sérios problemas que atingem a região, tendo em vista o pensamento “pluralista”, em vez de “localista”. Colocar na prática aquilo que, em parte, alguns de nossos

entrevistados enfatizaram em seus depoimentos.

Pioneirismo na Institucionalização de uma Articulação Regional

Temos que reconhecer que o Grande ABC foi pioneiro na articulação política desde o início da década de 1990. No período pudemos observar importantes mudanças a partir de uma “nova política” de caráter regional conduzida por meio de quatro instituições: o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC; o Fórum da Cidadania; a Câmara Regional do Grande ABC; e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Este modelo de política regional no Grande ABC tem representado novos e significativos elementos para a reflexão sobre a ação política regional compartilhada entre municípios.

Na busca de ir além dos limites da esfera municipal, o Grande ABC procurou manter sua tradicional capacidade de organização apresentando novas alternativas diante de novos desafios que naquele período surgiam. Constatamos que as transformações econômicas e sociais davam indícios da necessidade de desenvolvimento de uma política regional, buscando, na perspectiva de agir na esfera local através da unidade política como forma de fortalecer a região visando sua recuperação econômica e social. Vemos que o desenvolvimento de ações conjuntas entre os setores público e privado e demais atores da sociedade civil foi uma saída para contornar os problemas vivenciados pela região (ABRUCIO, 2001).

Diante de um diagnóstico do quadro de mudanças e com vistas a um futuro desejado, o Grande ABC encontrou na ação compartilhada entre os sete municípios, uma maneira de construir importantes projetos por meio de ações inovadoras para a região, em resposta inclusive à ineficiência ou ausência de uma política metropolitana do Governo do Estado

de São Paulo. Assim sendo, a década de 1990 é marcada por atores políticos e sociais procurando desenvolver ações regionais com o propósito de buscar alternativas para os sérios problemas que atingiram a região, mediante construção de arranjos institucionais de caráter regional (DANIEL, 1999).

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

Em 1994, o movimento "Vote no Grande ABC", com objetivo de sensibilizar e conchamar a população da região a aumentar a sua representação política na Câmara Federal e na Assembleia Legislativa, votando nos candidatos da região. Neste pleito seriam eleitos cinco deputados federais e oito estaduais com base política na região, inaugurando assim, a formação das chamadas bancadas do Grande ABC, que passariam a cumprir importante papel na defesa dos interesses da região, atuando de modo coordenado. Este referido movimento se transforma, no início de 1995, no Fórum da Cidadania do Grande ABC, contando com mais de 100 entidades representativas por integrantes da sociedade civil e

região, orientado a promover tanto os direitos de cidadania quanto apoiar as ações de desenvolvimento sustentado no território. Dentre tais entidades, o movimento sindical tem peso na sua formação, com a presença da Central Única dos Trabalhadores (CUT) Regional do ABC, e dos Sindicatos dos Metalúrgicos, Químicos e Bancários do ABC, dentre outros (DANIEL, 1999).

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

No Grande ABC há lideranças e instituições mais atuantes do que outras. Na medida em que agentes diferenciados, no nível do Estado e sociedade, partem de suas próprias perspectivas específicas para produzir coletivamente algo novo. São acordos voltados ao desenvolvimento regional, o que está em jogo na Câmara é a criação de uma esfera democrática, simultaneamente pública e não estatal; espaço plural em que, de modo transparente, onde é estabelecido o debate público e são tomadas decisões consensuais. Esta é, portanto, uma primeira dimensão da Câmara como modelo específico de governança regional metropolitana (CÂMARA, 2004).

Contudo, observamos alguns avanços na região, decorrentes desta articulação regional, o Consórcio atuando como braço executivo da

Câmara, mediante estrutura técnica, administrativa e política, e como fórum de discussão para definição, elaboração e execução de projetos conjuntos entre os sete municípios, além da participação do governo estadual no conselho deliberativo da Câmara. Esta foi uma primeira experiência em que se verifica a presença de uma bancada suprapartidária de deputados federais e estaduais preocupados com a discussão dos problemas regionais, que anualmente encaminham emendas ao orçamento estadual de interesse da região.

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

De certa maneira, as experiências positivas como a do Consórcio demonstra que, não só o aparelhamento dos órgãos de cooperação desencadearão a esperada racionalidade e eficiência da gestão pública, sem políticas nacionais de desenvolvimento metropolitano e em um cenário de competição regional, as ações dos

entes federados tendem a ser conflitantes. Na perspectiva de Abrucio e Soares (2001), o novo pacto federativo deve ser orientado para amenizar estas distorções. Institucionalização não significa formalização, mas uma efetiva integração das políticas públicas setoriais. Contudo, deve-se considerar o planejamento das sub-regiões nas esferas do planejamento metropolitano e estadual.

Os problemas de âmbito regional somente serão resolvidos se considerados no contexto dos conflitos e impasses da estrutura política da região metropolitana. Estes entraves constituem, em algumas situações, num retrocesso no Grande ABC, pois observamos que muitas das conquistas regionais da década de 1990 foram “esquecidas” por aqueles que governaram os municípios da região na segunda metade da década passada em diante. Identificamos nos discursos de nossos entrevistados que uma das razões que conduziram para esta fragmentação regional foi o enfoque local, em vez do regional, por parte destes governantes.

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

Uma Breve Trajetória dos Acordos Regionais do Grande ABC

Há de se reconhecer que os acordos regionais parte da premissa da negociação de acordos voltados para o desenvolvimento socioeconômico da região, numa espécie de jogo soma positiva, resultando em maior eficiência coletiva. Constatamos que desde a sua criação até 2004, foram aprovados 50 acordos regionais (CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC, 2004).

De acordo com Daniel (1999), alguns acordos de 1997 apresentavam caráter ambíguo, no sentido de abordar em termos muito genéricos

as intenções para um determinado tema, sem entrar, no entanto, nos detalhes de ações específicas e atores responsáveis. Contudo, apesar do clima favorável de confiança emanada pelos atores regionais, a Câmara ainda se encontrava incipiente, e seus participantes cheios de intenções, mas sem uma metodologia definida.

Em novembro de 1997, foram assinados os oito acordos iniciais de cooperação que abrangem políticas prioritárias para o desenvolvimento regional, escolhidas pelo Conselho Deliberativo da Câmara Regional do Grande ABC. Evidentemente, muitas prioridades ficaram ainda de fora e certamente os atores buscaram encaminhamentos para elas. Sem dúvida este primeiro acordo regional teve um caráter extremamente relevante em termos políticos, econômicos e sociais (CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC, 2004).

Logo em seguida, diversas entidades representativas e as sete prefeituras municipais decidiram pela criação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do Grande ABC, uma bandeira do Sindicato dos Metalúrgicos desde o início das negociações. Mas, esta iniciativa não recebeu apoio da Secretaria Estadual de Educação. No entanto, a Câmara continuou debatendo outros tópicos, dentre eles a geração de empregos e a inclusão social.

Por mais que a mobilização dos atores regionais garantisse o alicerce da Câmara, outros atores como, por exemplo, o Governo do Estado e o Governo Federal, ainda não davam sinais de engajamento consistente que, por sua vez, refletiram num resultado muito “modesto” destes atores para o conjunto de 21 acordos implementados até 1999. Porém, a Câmara consolida ainda em agosto de 1999 um documento que visiona o cenário futuro desejado para os próximos dez anos para a região (CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC, 2004).

Este documento esboçou a ousadia dos atores regionais, que neces-

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

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

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

De acordo com a Câmara Regional do Grande ABC (2004), este PER do Grande ABC teve a participação direta de mais de 300 pessoas, que foi representada pelos poderes executivos e legislativos municipais, Governo do Estado e a sociedade civil organizada – representada por mais

de 100 unidades. Foi concebido um plano com perspectiva de dez anos e estabeleceu 40 programas, 134 sub-programas e 298 ações estratégicas, aglutinadas em sete Eixos Temáticos (ET): (ET1) educação e tecnologia; (ET2) sustentabilidade das áreas de mananciais; (ET3) acessibilidade e infraestrutura; (ET4) diversificação e fortalecimento das cadeias produtivas; (ET5) ambiente urbano de qualidade; (ET6) identidade regional e estruturas institucionais; e (ET7) inclusão social.

- O ET1 tinha como principais objetivos: a caracterização do Grande ABC como polo tecnológico, abrangendo pesquisa e desenvolvimento, apoio e difusão tecnológica, incubadora de empresas de base tecnológica e parques tecnológicos; a formação de núcleos de excelência educacional, universitária e tecnológica; a estruturação dos ensinos profissionalizante e superior; e a garantia de educação básica de qualidade.
- O ET2 procurava direcionar suas ações: à política de conservação e recuperação do patrimônio ecológico e regional; ao estabelecimento de alternativas econômicas para o desenvolvimento sustentável em áreas de mananciais; à formulação de legislação estadual e municipais adequadas à sustentabilidade; e ao estabelecimento de política de compensação ambiental.
- O ET3 articulava seu planejamento acerca: da regionalização do planejamento das operações de tráfego; do combate a enchentes; da eficiência nas telecomunicações, compatível com tecnologias inovadoras; do aumento da disponibilidade de energia elétrica; reutilização de água para fins industriais; e política de saneamento básico.

- Os objetivos do ET4 eram os seguintes: a criação de distritos industriais e de serviços, envolvendo: fortalecimento da pequena indústria; a criação de núcleos de apoio e desenvolvimento da produção; o estímulo ao turismo regional; o Plano Diretor para o setor terciário; a formalização de acordos para compatibilizar a evolução dos níveis salariais e de emprego.
- O ET5 visava: à renovação urbana através de projetos de dimensões diversas para espaços arquitetônicos e paisagísticos de qualidade; à implementação efetiva dos programas de saneamento das bacias hidrográficas; e à política de conservação e recuperação total do patrimônio cultural e histórico.
- O ET6 deveria elaborar projetos voltados: à construção e consolidação de identidade e comunicação cívica regional; à modernização administrativa nos municípios; à redefinição das estruturas tributárias municipais; e às perspectivas para parcerias entre os setores público e privado para viabilização de investimentos.
- E, por fim, o ET7 que tinha como objetivos: o emprego e renda; o amparo a crianças e adolescentes em especial as em situação de risco social e pessoal; a profissionalização de adolescentes; o apoio à pessoa portadora de deficiência; a segurança pública; e ao trabalho conjunto dos municípios no sentido da construção do Sistema Único de Saúde, através da gestão plena do sistema.

Recentemente, em 2009, houve uma reestruturação nos ETs do Consórcio. Agora eles são denominados de Núcleos Estratégicos (NE), que são: governança; cultura; esporte;

segurança pública; educação; saúde; assistência social; meio ambiente; mobilidade; infraestrutura; planejamento urbano; e desenvolvimento econômico, trabalho e turismo (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2009).

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

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

Descontinuidade Administrativa:
Uma Questão que Requer Superação

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

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

tanto dos poderes públicos quanto da sociedade civil.

Num primeiro momento foi preciso uma ação com forte investimento em políticas sociais e de desenvolvimento regional, a partir do incentivo à participação popular para as políticas de geração de emprego e renda, e de fomento ao microempreendedorismo, foram recomendados como um dos caminhos alternativos. Um importante aspecto dessa experiência foram as ações conjuntas entre Poder Público e representações da comunidade, uma experiência única de atuação regional marcada pela aproximação entre governantes e governados.

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

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

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

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

Entretanto, nossos entrevistados são de opinião que desde 2001

houve uma tendência de refluxo e enfraquecimento da ação regional, principalmente em razão da morte do governador do Estado de São Paulo Mário Covas, que até então havia desempenhado relevante papel na concretização de importantes acordos regionais, e também a partir da morte do prefeito Celso Daniel em 2002. O impacto da morte destes dois líderes foi sentida na região. Mas, em virtude da região contar na época com cinco das sete prefeituras sendo ocupadas por prefeitos do PT, conforme TRE (2011), o Consórcio de Prefeitos conseguiu o apoio do governo federal – presidente que pertencia ao mesmo partido e, também, era oriundo da região. O Grande ABC ingressou em uma nova fase política de articulação regional ABC.

O governo federal passou a atender as demandas da região, reconhecendo a capacidade das instituições da região no desenvolvimento de projetos de interesse regional. Este fato pode ser constatado pelas reivindicações entregues pelos prefeitos ao Presidente da República em 2003, por meio da Carta do Grande ABC. A região teve a liberação de recursos para o investimento na economia regional e, a criação da UFABC e pela lei 11.107 que regulamentou os consórcios públicos, de 29 de março de 2005. Desde 2009 o Consórcio Intermunicipal é público, como destacaram os nossos entrevistados.

Em 2004, após as eleições municipais e as mudanças de governantes, alguns projetos foram paralisados e os convênios com o governo federal foram suspensos e não foram renovados. Isto se deve a descontinuidade administrativa, ou seja, os governantes que assumem as prefeituras não dão prosseguimento aos projetos da região. Os interesses e a rivalidade política emperrou o desenvolvimento regional no Grande ABC na última década, como já destacamos.

A Câmara Regional e o PER, elaborado em 2000 com previsão de ações até 2010, foram totalmente desprezados, segundo nossos entre-

vistados. Houve apenas uma reunião da coordenação executiva da Câmara Regional em 2005, ou seja, não houve qualquer forma de relação com a sociedade civil. Em 2008 o então prefeito de Santo André João Avamileno demonstrou intenção de reabrir o diálogo e a parceria com a sociedade, no entanto, os entrevistados admitem que ficou apenas nas intenções, já que este diálogo não ocorreu.

Considerações Finais

Os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra integram a região do Grande ABC, que, por sua vez, integram a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Estes sete municípios são heterogêneos em termos geográficos, econômicos e sociais, assim como distribuição da população da região, que soma 2.6 milhões. Esta região entrou no mapa do país na década de 1950, com o investimento de indústrias do setor automotivo como a General Motors (GM), Volkswagen, Ford, Mercedes-Benz, Pirelli, etc. Entre as décadas de 1970 – 1980 o Grande ABC passou a ser reconhecido pelos movimentos sindicais e *Diretas Já*. Na década de 1990 a região foi pioneira em mobilizar a sociedade civil na criação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, da Câmara Municipal e da Agência de Desenvolvimento Econômico. Na última década, a região ganhou destaque por ter um presidente da república.

No entanto, os atores e líderes políticos que vêm despontando atualmente na região, não compreendem que o Grande ABC deve estar à frente de quaisquer outros interesses. Porém, nossos entrevistados apontaram que as divergências político-partidárias vêm comprometendo o andamento dos debates, discussões, ações e projetos regionais, fazendo com que o Grande ABC não avance em questões que gerem benefícios aos moradores da região.

De um lado, a região tinha o governo federal que dialogava e tinha

interesse em investir na região, mas os prefeitos tinham dificuldades de fazer valer suas propostas. Poucos projetos foram aprovados. Por outro lado, os prefeitos não conseguiram trazer o governo estadual para o diálogo com a região e, tão pouco, como parceiro em ações e projetos regionais. Apesar da proximidade de alguns prefeitos do Grande ABC com o governador, eles não conseguiam estabelecer o mesmo nível de diálogo e parceria que havia com a liderança de Mário Covas.

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

Vemos que o Fórum da Cidadania, que tanto representou as aspirações dos movimentos e Organizações Não-Governamentais (ONGs), tem inexpressiva atuação. Em outros momentos a região teve uma bancada de deputados estaduais e federais bem mais articulados com temas regionais, e há cerca de dez anos o Consórcio de Prefeitos teve grande papel na região. De maneira geral, nossos entrevistados salientam que poder-se-ia organizar e dispor de espaço para encontros regulares da bancada, definindo uma pauta de assuntos pertinentes a região, para que os parlamentares pudessem contribuir com o fortalecimento das demandas apresentadas aos governos estadual e federal.

A fragilidade de organização desses segmentos e a falta de comunicação entre si, como sindicatos de trabalhadores, empresários, parlamentares, movimentos e ONGs, levaram ao enfraquecimento da própria Câmara do Grande ABC. Para nossos entrevistados, os atores regionais não

mais se comunicavam, não falavam a mesma “língua” quando se tratava de defender interesses mais amplos da região. Como por exemplo, uns consideram que o mais importante é investir na educação; outros veem a inclusão social como prioridade, mas são frágeis as ações estratégicas e conjuntas. Quem perde é o Grande ABC e, mais especificamente, as demandas de cidadãos que carecem de políticas públicas sociais aderentes às suas necessidades.

Com o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, agora como público, a região está vivendo um novo momento, onde os prefeitos precisam aproveitar o bom diálogo com o governo federal e envolver o governo estadual. Porém, caberiam aos governantes definirem e estruturarem uma pauta de prioridades, atualizar o PER, retomar convênios e participar de debates nacionais acerca da gestão e governança metropolitana mediante consórcios públicos. Convidar a sociedade civil e ativação da Câmara Regional são fundamentais, para a busca do comprometimento e cumprimento de ações e acordos regionais, além de impulsionar o Consórcio Intermunicipal para atrair maior participação do setor privado na região.

Há de se reconhecer que se perdeu o espaço da articulação entre os atores políticos, prefeitos, deputados, empresários e sociedade para se pensar e agir em favor do futuro do Grande ABC. Para nossos entrevistados, os gestores públicos deveriam atuar em favor dos interesses regionais, dando ao mesmo tempo um tratamento diferenciado às demandas específicas de municípios menores. Em outras palavras, eles sugerem que ao aliar o interesse de todos; a pauta regional volta a ser uma prioridade na região.

Enfim, a articulação regional fez despertar um processo de governança regional ao final da década de 1990, mas, constatamos que as políticas regionais não foram prioridades na agenda dos governantes

do Grande ABC na última década. Vemos que a região não pode esperar que apenas o Poder Público se manifeste. Cabe o encorajamento dos setores representativos da sociedade civil para que se busquem recuperar o fórum de debates com aqueles que têm o compromisso com as políticas regionais do Grande ABC.

Referências

ABRUCIO, F. L. A Questão federativa e o problema metropolitano. In: RETRATOS Metropolitanos: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada. São Caetano do Sul, 2001. p. 9-28.

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

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

CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC. **O caminho do desenvolvimento sustentado**: Santo André, 2004.

CARDOSO, W. Hospital Mário Covas Investe R\$ 1 mi em Leitos. **Jornal Diário do Grande ABC**, Santo André, 10 jun. 2010, Caderno Setecidades. Disponível em: <www.dgabc.com.br/News/5749168/hospital-mario-covas-investe-r-1-mi-em-leitos.aspx> Acesso em: 10 fev. 2011.

CARVALHO, J. P. Alckmin sanciona lei que reorganiza Região Metropolitana de São Paulo: proposta estabelece novo sistema de gestão para 39 municípios, dividida em cinco sub-regiões. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,alckmin-sanciona-lei-que-reorganiza-regiao-metropolitana-de-sao-paulo,733346,0.htm>> Acesso em: 19 maio 2011.

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

DANIEL, C. **Uma experiência de desenvolvimento econômico local**: a Câmara Regional do Grande ABC. Santo André, 1999.

DANIEL, C.; SOMEKH, N. Novas estratégias de ação regional: a experiência recente da Câmara do Grande ABC. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ANPUR, 1999.

ECKERT, K. Relações de regionalidade: o caso Vale do Taquari. **Antares**, n. 3, p. 92-112, jan./jun. 2010.

GIL, A. C. Por uma sociologia da cidade e da região. **Caderno de Pesquisa**, São Caetano do Sul, n. 4, p. 23-34, 2001.

GIL, A. C.; KLINK, J. J.; SANTOS, R. E. Gestão para o desenvolvimento da regionalidade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA INTEGRAÇÃO: ESTRATÉGIAS, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS. 2004. Rio Claro. **Anais...** Rio Claro: UNESP, 2004.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat> Acesso em: 02 fev. 2011.

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

KLINK, J.; LEPORÉ, W. C. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA INTEGRAÇÃO: ESTRATÉGIAS, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS. 2004. Rio Claro. **Anais...** Rio Claro: UNESP, 2004.

LA BLACHE, V. **Princípios de geografia humana**. 2 ed. Lisboa: Cosmos, 1954.

NEGRIN, I. População do Grande ABC cresce 4,32% em dez anos. **Jornal Diário do Grande ABC**, Santo André, 5 nov. 2010, Caderno Setecidades. Disponível em: <www.dgabc.com.br/

[News/5839013/populacao-do-grande-abc-cresce-4-32-em-dez-anos.aspx](http://www.dgabc.com.br/News/5839013/populacao-do-grande-abc-cresce-4-32-em-dez-anos.aspx)> Acesso em: 10 fev. 2011.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Governance, Taxation and Accountability**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2008.

OLIVA, E. C.; GIL, A. C.; SILVA, E. C. Desenvolvimento da regionalidade: novo campo da administração. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios brasileiros no período de 1991 e 2000**. Disponível em: <www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php> Acesso em: 12 jul. 2010.

_____. **Ranking do IDH 2010**. Disponível em: <www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay> Acesso em: 30 mar. 2011.

PAASI, A. Re-constructing Regions and Regional Identity. **Nethur lecture**, 7.11.2000, Nijmegen, The Netherlands. Disponível em: <<http://www.kun.nl/socgeo/n/colloquium/Paasi1.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2006.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**. 5 ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Disponível em: <www.tresp.gov.br> Acesso em: 23 mar. 2011.

SILVA, S. C. **Câmara Regional de Desenvolvimento do ABC**: emprego e inclusão social. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2002.