



GOVERNANÇA METROPOLITANA NO GRANDE ABC: O DESAFIO

Edson Coutinho da Silva¹

Resumo

Este artigo tem o objetivo de compreender as relações de governança metropolitana para o desenvolvimento regional de políticas públicas no Grande ABC Paulista no período entre 2000 – 2009. Definiu-se a pesquisa como sendo descritiva em um estudo de caso único, uma vez que o estudo se concentrou na região e não nos municípios isoladamente. Foram conduzidas dezenove entrevistas realizadas com diretores, secretários, lideranças da sociedade civil e docentes de universidades da região e foram utilizados métodos qualitativos para analisar os resultados. Constatou-se que: (a) os gestores públicos têm pouco discernimento acerca dos benefícios das políticas regionais; (b) os planejamentos locais prevalecem sobre o regional; (c) as rivalidades municipais acentuadas impedem o “*pensar regional*”; (d) os gestores públicos focam as políticas locais para angariar votos; (e) a ausência de vontade política e administrativa entre os entes da federação impedem o avanço de políticas regionais. Ou seja, a governança metropolitana ainda não se estabeleceu na região.

Palavras-chave: Governança; Coesão; Articulação; Região

Recebimento: 23/4/2015 • Aceite: 20/11/2015

¹Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP; Doutor em Saúde Coletiva pela UNIFESP. Docente da Fundação Educacional Inaciana Padre Sabóia de Medeiros, São Bernardo do Campo, SP – Brasil. E-mail: dr.edson.coutinho@gmail.com

METROPOLITAN GOVERNANCE IN THE ABC REGION, GREATER SÃO PAULO, BRAZIL: THE CHALLENGE

Abstract

This article aims to understand the relations of metropolitan governance for the regional development of public politics in the ABC Region, located in the Greater São Paulo, Brazil, between 2000 and 2009. In methodological terms, this research is descriptive through a single case study, the ABC region; nineteen interviews have been carried out with public managements, civil society leaders and professors from universities located in the region. The qualitative methods were used to report the results. The author of this study verified that: (a) the public managers have a clear understanding of benefits from regional policies; (b) the local planning overcomes the regional; (c) the competition between cities is fierce whose prevents the "*regional thinking*"; (d) the public managers focus on the local policies that entail in more votes; (e) and the lack of politics and administrative wills between federations bodies preclude the progress of regional policies. In summary, the metropolitan governance has not been set out in the region.

Keywords: Governance; Cohesion; Articulation; Region

Introdução

Há de se reconhecer que o termo “*governança metropolitana*” pode ser compreendido como o exercício pelo qual os cidadãos de uma determinada localidade resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade usando o “*governo*” como instrumento. Inclui processos que buscam diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, em seguida, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devem ser alocados para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, com o propósito de promover o desenvolvimento regional.

O conceito de governança é considerado implícito à disseminação de poderes centrais para as instâncias dos setores públicos, mais próximas das escalas locais decisórias, menos autoritárias e hierarquizadas e que determinam a inclusão de novos agentes, instituições e estruturas no processo decisório. É possível identificar que, o que se propõe com a governança metropolitana, é uma participação concertada entre os representantes da sociedade civil na condução política e tomada de decisão, em oposição à tradicional perspectiva *top-down* da administração centralizada.

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

No âmbito de uma dimensão metropolitana e regional, o processo de governança considera as articulações e interdependências entre atores sociais como elementos-chave para a coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos e sociais regional. Essa conotação de governança é oriunda da França, no contexto político da década de 1990. Ela designa novas formas de ação coletiva em redes de atores de caráter flexível e diversificado, surgidas pela fragmentação do sistema político-administrativo e pela ineficácia da ação pública estatal, direcionada somente à aplicação e produção de normas jurídicas, denotando um enfraquecimento do poder do Estado nacional em detrimento de outras instâncias de autoridade estatal, coletividades regionais e da sociedade civil (FEIOCK, 2007).

Este estudo se justifica, na prática, devido à gestão metropolitana ser negligenciada no país nas três esferas: a esfera federal se afastou por completo do cenário; a esfera estadual não exerceu o seu papel na gestão de funções públicas de interesse comum, e os problemas foram deixados à autonomia dos municípios, sem que eles fossem capazes de superar a perspectiva local e de implementar soluções de cooperação metropolitana e regional. Assim sendo, este trabalho tem por objetivo compreender as relações de governança metropolitana em prol do desenvolvimento regional de políticas públicas comuns no Grande ABC Paulista, a partir das relações entre os sete municípios que compõem a região – Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra –, o Estado e entre os próprios municípios, entre o período de 2000 – 2009.

Método de Pesquisa

Com relação aos fins, esta pesquisa pode ser caracterizada como sendo descritiva, uma vez que se buscou – mediante conceitos e práticas de governança metropolitana – descrever a inserção de seus processos ao longo de 10 anos no Grande ABC Paulista. Com relação aos meios, esta pesquisa pode ser caracterizada como um estudo de caso único, pois o foco foi a região, e não cada um dos sete municípios isoladamente. Yin (2011) acredita que a melhor maneira de estudar um caso único é considerá-lo a partir de múltiplas formas de evidência. Dentre as quatro formas sugeridas pelo autor: a entrevista, as análises de documentos e de infraestrutura – recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos – e a observação, o pesquisador considerou todas para fins deste estudo, contudo, concentrou-se mais nas duas primeiras.

Por se tratar de um estudo voltado aos estudos de projetos e políticas públicas, optou-se por coletar os dados no Eixo Temático Inclusão Social (ETIS), composto por sete Grupos Temáticos (GT): pessoa com deficiência; movimento regional; criança prioridade 1; gênero e raça; trabalho e renda; educação e assistência social; além do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que articula a relação entre os GTs. Os entrevistados foram escolhidos mediante dois critérios: o de ter assumido uma posição de gestor e articulador de programas, projetos e políticas públicas na região (corte espacial) nos GTs; e ter exercido tal posição entre o período de 2000 – 2009 (corte temporal). Como forma de elucidar melhor quem são os entrevistados, elaboramos o quadro 1, que lista as instituições pesquisadas,

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

Quadro 1: Instituições Pesquisadas e Entrevistados

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

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

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

Cabe destacar que todas as entrevistadas foram semiestruturadas e realizadas no 2º semestre de 2012 e a duração de cada entrevista foi de aproximadamente 60 minutos. Os entrevistados ainda disponibilizaram documentos que comprovam seus relatos nas entrevistas de modo a fundamentar suas explicações. Entre os mais

importantes, estão os documentos do Consórcio, que descreve quais eram as expectativas no início da década de 2000 e os processos de governança regional.

O instrumento para a coleta de dados foi estruturado em cinco “grandes” eixos: identidade regional; região metropolitana; espaço social; movimento de articulação e cooperação regional e governança metropolitana. No total, vinte questões – distribuídas nos eixos – foram consideradas para o entendimento do estudo na região do Grande ABC.

Para o processo de análise dos dados e informações, foram utilizadas técnicas de análises qualitativas, uma vez que a ênfase estava nas “falas”, nos discursos e nos documentos relacionados ao objeto de estudo, apresentados espontaneamente pelos entrevistados. Três análises foram realizadas: temática, formal e estruturada; em seguida, o conteúdo foi agrupado de acordo com os GTs (Stake, 2000). Uma análise quantitativa para esta pesquisa seria inviável e incoerente com a finalidade do estudo, ademais este pesquisador estava preocupado em compreender os discursos e explicações dos entrevistados, e não com um eventual volume de dados e informações a serem coletadas.

A Origem do Processo de Governança no Grande ABC

É possível observar que as abordagens funcionalistas sobre a região negligenciam a dimensão específica do vivido. Caracterizar lugares como funcionais, ou ainda, como sistemas regionais tem uma utilidade clara no planejamento de atividades ou na vida cotidiana, quando se vê o lugar como algo que é exterior e como algo a ser manipulado para fins particulares. Defende-se a ideia da ênfase no espaço vivido e as identidades territoriais na produção da diversidade geográfica (La Blache, 1954). Compreende-se a região como um universo de práticas vivenciadas pelos diversos grupos de indivíduos que nela se inserem; que englobam o relevo, as relações pessoais, a memória familiar, as condições de trabalho, a sexualidade, a associação, etc. Este entendimento faz crer que se pode pensar em extrapolar limites e fronteiras de ordem administrativa que, em geral, delimitam uma região para compreendê-la. Depara-se no Grande ABC com uma região que possui um conjunto de identidades que não estão vinculados necessariamente aos limites formais – ou limítrofes – estabelecidos.

Pensar o Grande ABC Paulista é compreender conceituações e critérios que coincidem com as apresentadas pelas literaturas. A região do Grande ABC se assemelha aos conceitos de Paasi (2000), que

considera a região como uma entidade socialmente construída, como apropriação simbólica do espaço por um determinado grupo, onde os limites não são definidos apenas pelo espaço geográfico que delimita. De acordo o entrevistado do Consórcio, “o Grande ABC tem limites de espaços comuns, denominados limítrofes, onde os próprios habitantes da região desconhecem as fronteiras entre este e aquele município”. Há quase sessenta anos La Blache (1954) fez uso de algumas palavras para designar a região: “*corpo vivo*” e único. A região é uma realidade concreta e física, ela existe como um quando de referências para a população que ali vive, estuda e desenvolve outras atividades.

Segundo a Secretaria de Trabalho e Renda e Casa Abrigo, ambos de Diadema, a ideia de divisão regional não existe na realidade. No Grande ABC Paulista esta delimitação regional é estabelecida por quem nela vive e passa a compor o imaginário daqueles que a ela se referem. Pode-se afirmar que a identidade regional é um produto da construção humana. Por essa razão, acredita-se que a consciência regional dos moradores da região surge como produto de imagens dominantes que emergem ao longo do tempo, de dentro e de fora da região, que definem um lugar e um tempo que as pessoas adotam e passam a utilizar, aceitando-as ou rejeitando-as para assim expressar a identidade regional. Essa identidade regional forma-se então pelo compartilhamento das experiências e pela manipulação destas através da memória.

Convém destacar que a consciência das pessoas acerca do Grande ABC diz respeito ao seu espaço vivido e ao seu sentimento de pertencimento a esta região. Nem sempre a consciência da região que é percebida pelo indivíduo corresponde à regionalização estabelecida pela administração pública. Entretanto, pode-se tratar dessa questão sob o prisma do concebido e do vivido-percebido, tendo estudado o conceito de representação da realidade e da espacialidade dos fenômenos sociais, uma vez que o mundo dos símbolos, das representações e das mistificações pode influenciar a consciência acerca do lugar.

Percebe-se que a consciência regional seria um elemento necessário para a união de esforços em prol do desenvolvimento regional. É nesse momento que surge a “*regionalidade*”, um termo que define a “*qualidade de ser de uma região*”, como uma espécie de consciência coletiva que une os habitantes de uma determinada região em torno de sua cultura, sentimentos e problemas comuns. Pensar a regionalidade é considerar o papel das autoridades regionais e dos atores locais da região no processo, elementos fundamentais no esforço de construção da questão regional. Os avanços e os obstáculos à

cooperação intergovernamental no Grande ABC ressaltaram a relevância da rede estabelecida com a sociedade civil para a consolidação de uma consciência regional, que é fundamental para que os atores continuem apoiando a estrutura institucional regional, independentemente de eventuais reverses futuros (Klink, 2009).

Vê-se que a consciência regional é fundamental na institucionalização de uma região. O processo de institucionalização, se bem apoiado e conduzido, poderá levar a um aumento expressivo no grau de consciência regional dos habitantes dessas localidades, tornando-os mais propensos a cooperar na defesa de interesses regionais. Quando se refere aos projetos regionais inovadores, vem emergindo uma consciência regional poderosa no mundo contemporâneo e que dirige uma gama ampla e variada de esforços no sentido de criar novas capacidades para administrar os projetos de região, que representam oportunidades democráticas para que os agentes públicos e privados ajam conjuntamente, favorecendo a reconstrução do sentido coletivo de cidade e região, da recuperação da consciência territorial e das ideologias, refazendo os sistemas de conveniência na sociedade (ROTTA, 2012).

Se considerar o Grande ABC Paulista, é possível situar esta região como um “pedaço” importante e significativo da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com especificidades que situam a região como única no país, devido a sua influência política e, principalmente, econômica. Segundo a secretaria de Trabalho e Renda de São Bernardo do Campo, por ser um espaço socioeconômico altamente industrializado, “*a região sofreu o impacto das mudanças decorrentes da conjuntura brasileira*”, como a diminuição expressiva do ritmo econômico e a desconcentração industrial que fora estimulada por externalidades econômicas das grandes metrópoles e da guerra fiscal, que aponta “*a concorrência do mercado econômico externo face à globalização*”. Esses são aspectos fundamentais que precisariam ser levados em consideração para se entender o surgimento e a trajetória das instâncias intermunicipais que se constituíram na região a partir da década de 1990. Podem-se destacar dois fatores que estimularam o associativismo na Grande ABC: um é a identidade social, caracterizada pelos movimentos sindicais, associações de pequenos empresários e de dirigentes comerciais; outro é a identidade regional oriunda da união das populações municipais através da complexa mobilidade intermunicipal e da própria estrutura econômica. Foi possível observar, a partir dos entrevistados da secretaria de Gênero e Raça de Santo André, que as duas identidades por si só não conseguiram organizar a execução dos projetos de interesse comum aos atores

sociais da região; assim, as características institucionais são fundamentais para a manutenção da cooperação regional.

Em um resgate da história do Grande ABC, logo se verifica que as eleições municipais de 1988 começaram a mudar o panorama político da região, quando se inicia a implementação prática de uma nova forma de governar vinculada a grupos com forte capacidade de mobilização e a presença ativa da sociedade civil. Essa forma mais democrática favoreceu o surgimento do conceito de governança metropolitana e uma maneira de administrar contrária ao padrão tradicional de clientelismo. Já no início da década de 1990, o consorciamento intergovernamental deu início ao processo, que ocorreu pela proeminência das lideranças dos prefeitos do Grande ABC, por meio da articulação de mecanismos de cooperação intergovernamental, em que Mário Covas, na posição de governador estadual, assumiu uma posição de parceria na coordenação na região, que teve como desdobramento a Câmara Regional do Grande ABC – “arena” de negociação entre o setor público e a sociedade civil (Klink, 2009).

O consorciamento na região do Grande ABC teve aspectos favoráveis, como: o alto grau de associativismo horizontal; o fortalecimento da identidade regional; e o papel das lideranças políticas. Mas, para os docentes e o entrevistado do Consórcio, esses mesmos aspectos atrapalharam algumas iniciativas, tais como: as disputas político-partidárias; conflitos por investimentos dentro da região, gerando guerra fiscal entre os municípios; e, ainda, as condições favorecedoras do municipalismo autárquico se tornaram obstáculos à formação de uma ação integrada na região. Tal situação conduz a entender que enquanto os governantes não mudarem a estrutura autárquica de nosso federalismo e não tiverem instrumentos de ação regional institucionalizados, com capacidade de articulação, cooperação, coordenação e regulação, mesmo as mobilizações sociais organizadas não serão capazes de avançar sozinhas, uma vez que elas não se legitimarão. Assim, a continuidade do Consórcio do Grande ABC depende da legitimação institucional. O apoio dos governos municipais e do governo estadual são peças-chave no processo de fortalecimento regional do Grande ABC.

A Questão da Integração Regional no Grande ABC

Reconhece-se que a realidade da RMSP, em particular o Grande ABC, sugere encaminhar o seu entendimento na perspectiva plurimunicipal. Pôde-se verificar que uma possibilidade de gerir a

região metropolitana possa ser encarada a partir do conceito de governança metropolitana que é resultante de um *mix* envolvendo a sociedade civil e o poder político local, supondo a ideia de uma sociedade organizada, o que traz a noção de participação cidadã para o centro do debate das questões regionais. Esta supõe, a partir de Santos (1997b), uma variedade de modos sociais de coordenação, diferente dos formais; não sendo do campo tradicional do poder, utilizará mecanismos estratégicos para a resolução dos problemas. Torna-se realmente necessário o envolvimento da governança na gestão da região por uma série de razões, conforme relataram os entrevistados dos GTs Educação e Pessoa com Deficiência: (a) o aumento das demandas aos problemas sociais na região metropolitana, o que por sua vez, exige multiplicidade de mecanismos de resolução e participação; (b) o Estado ineficiente nas suas obrigações no momento de prover as ofertas a essas demandas, o que faz necessária uma cooperação entre os setores público e privado; (c) os esforços governamentais e não governamentais que, se aliados, podem atuar de forma mais satisfatória nos processos de marginalização e exclusão social.

Na visão dos entrevistados do GT Trabalho e Renda, a realidade metropolitana faz surgir a necessidade de cooperação para se tornar “*governável*”, uma vez que é um espaço de conflitos constantes. Tal situação decorre da ausência de uma identidade de problemas que possam ser enfrentados com medidas comuns na região, que afastam os “*parceiros metropolitanos*” e anulam qualquer possibilidade de consensos em termos de resolução de problemas. Consequentemente, faz aumentar a pressão dos prefeitos sobre os parlamentares nas assembleias legislativas e a inclusão dos municípios nas regiões metropolitanas passa a ser compromisso dos deputados estaduais com as suas bases político-eleitorais, em que as “*barganhas*” políticas prevalecem e as regiões metropolitanas vão se desfigurando cada vez mais, tornando quase impossível a busca de saídas consensuais para os problemas metropolitanos.

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

comprometimento a longo prazo e a articulação regional pode ficar à mercê das alterações na conjuntura, em especial da mudança de prefeitos.

Embora tenha sido prometido em 2011, o debate regionalizado das demandas locais pelos deputados estaduais do Grande ABC não se tornou realidade. Os parlamentares concordaram em discutir os pleitos comuns aos sete municípios usando o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC como ponto de encontro, deliberando ações conjuntas. No entanto, o entusiasmo foi transformado em frustração, já que, um ano depois, nenhum encontro ocorreu. Os parlamentares alegam que a incompatibilidade de agendas foi o principal entrave para as discussões da bancada regional. Mas, se em 2011 não se reuniram, dificilmente o debate ocorreria no ano de 2012, tendo em vista as eleições municipais. Na perspectiva do docente da UFABC, *“não faltou vontade dos parlamentares em discutir as demandas da região do Grande ABC, mas reconhece-se que a bancada regional não cumpriu com o planejado, demonstrando a falta de integração dos atores regionais”*. Consta-se que o pensamento local tem prioridades na agenda dos municípios da região, uma vez que são nos municípios que os parlamentares são eleitos e cumprem seus mandatos. Em suma, a ausência de um plano de ação para o Grande ABC é fruto da ausência do pensamento regional dos parlamentares.

Sem agenda e parlamentares, o Consórcio Intermunicipal ficou esvaziado com propostas no ano de 2012, em virtude das eleições municipais. Os prefeitos dedicaram grande parte do tempo às campanhas políticas e os projetos iniciados pela entidade ficaram a cargo dos secretários e representantes da sociedade civil. Percebe-se pelos entrevistados da Fundação Criança de São Bernardo do Campo, Assistência Social de Diadema e Pessoa com Deficiência de Santo André, que a agenda institucional regional quase sempre é interrompida em anos eleitorais, postergando projetos que poderiam ser necessários para atender à demanda dos moradores da região. É um abandono *“momentâneo”* às perspectivas regionais cunhadas pelo ex-prefeito Celso Daniel. O Grande ABC Paulista, que ganhou projeção na década de 1990 pelas iniciativas regionais, hoje mostra um cenário bem diferente, com pouco pensamento, pouca motivação e pouca iniciativa regional.

Essa situação traz à tona a discussão de que a questão metropolitana na região do Grande ABC está requerendo criatividade, ousadia e otimismo. As propostas e os projetos existem na região, mas a sua implementação depende fundamentalmente de um efetivo envolvimento de grupos organizados da sociedade e, também, de

potenciais interesses de administradores públicos e da iniciativa privada. Contudo, vê-se que uma possível movimentação da sociedade e a manifestação dos referidos interesses em torno do que a instituição metropolitana possa oferecer, apenas ocorrerão caso sejam estabelecidas condições propícias à apresentação e plena discussão de novas ideias, por mais ousadas que, à primeira vista, possam parecer.

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

Portanto, as contribuições da noção de governança vinculam-se ao pressuposto de que a implementação de políticas metropolitanas requer integração de ações entre os municípios e entre estes a esfera estadual. Por essa razão, a esfera estadual deve participar para fazer a governança funcionar (MARKIN, FREDERICKSON, 2009). O problema de cooperação entre os municípios é o mote da questão no Grande ABC, é aqui que reside o dilema da ação coletiva. Observa-se em Rover, Birkner e Mussoi (2008), que os incentivos de cooperação para solucionar questões da ação coletiva implicam uma coordenação eficiente entre as instâncias governamentais. Não há dúvidas de que os mecanismos de pactuação e de negociação governamental são essenciais para o equilíbrio das formas de cooperação e competição existente entre os municípios.

Uma das premissas da perspectiva de governança contemporânea está na matriz sócio-política, que está centrada nas interações entre Estado e sociedade, em contraste com os modos hierarquizados e estabilizados de comando e controle. Uma alternativa de ação política é a partilha renovada de decisões e de poderes institucionais e uma ação social debatida e negociada, mais próximas do cidadão. A governança metropolitana sociopolítica se afirma no aprofundamento do recorte urbano-territorial e na coordenação negociada com os governos locais, respeitadas as diversidades de

situações e normas municipais. Quanto aos arranjos institucionais possíveis, por meio da governança metropolitana se procura encorajar a cooperação por parte dos administradores municipais e ampliar a utilização efetiva do princípio constitucional das funções públicas de interesse comum, que são equacionadas na construção de um pacto metropolitano (Feiock, 2004).

A Articulação e Diálogo entre os Grupos de Interesses da Região

Constata-se que a governança metropolitana está na pauta da agenda das políticas urbanas no país. Entretanto, considerando a região do Grande ABC, os avanços ainda são embrionários e a questão metropolitana continua relativamente à margem dos grandes debates que tratam do rumo da sociedade da região. Foi possível averiguar, pelos entrevistados do Consórcio e Trabalho e Renda de Diadema, que o arranjo que norteia a gestão, a organização e o financiamento da região é frágil, principalmente no setor social. O consórcio público – configuração que Consórcio Intermunicipal do Grande ABC assumiu a partir de 2010 – vem encorajando processos dinâmicos de aprendizagem social, por meio dos quais os grupos de trabalho (GTs) desenham e executam uma série de programas colaborativos voltados à execução de serviços sociais de interesse comum na região. Mas o debate acerca da coordenação de políticas sociais regionais não pode ser dissociado da fragilidade estrutural dos laços de cooperação entre os entes federativos em geral do Grande ABC e da governança metropolitana em particular.

Vê-se que um dos pontos centrais da governança metropolitana no Grande ABC é o de superar a cultura do “*jogo de soma zero*”, superar a percepção coletiva de um conjunto de atores públicos e privados de que o ganho de um representa necessariamente o prejuízo de outro. Em outras palavras, a tendência quase natural de “*cair em uma armadilha do jogo*” competitivo apresenta uma ameaça particularmente concreta em regiões metropolitanas. No Grande ABC cada governo municipal – local – procura maximizar seu controle sobre o planejamento e uso do solo, prioridades de serviços e as finanças públicas. A menos que o Consórcio Intermunicipal estabeleça o interesse no desenvolvimento comum na região, o interesse municipal e a concorrência interlocal poderão acentuar a competitividade local. Se um determinado município não adota uma medida cooperativa em prol da região, isso induzirá os outros a copiarem o comportamento, o que, por sua vez, criará um “*círculo vicioso*”, com consequências que

incluem não satisfazer as necessidades sociais, em particular nas localidades mais pobres, e a ineficiência dos serviços públicos essenciais.

Para um entrevistado que representa a sociedade civil, os pactos metropolitanos regionais e as responsabilidades de atores regionais significam uma mudança na orientação da política de desenvolvimento regional, cuja característica principal era o de ter caráter de alocação de recursos automático e assistencial. Mesmo nos projetos financiados pelos municípios do Grande ABC, foi possível verificar um baixo envolvimento dos atores sociais, seja na fase de concepção e formulação dos projetos, seja na escolha de instrumento de implementação das políticas sociais da região. Os pactos metropolitanos trouxeram em seu conjunto uma inovação institucional e de procedimento, na medida em que foram concebidos como um instrumento de intervenção pública descentralizada, ancorado em uma forte cooperação entre o governo e as regiões, buscando estabelecer objetivos comuns de maneira conjunta e para a escolha de setores econômicos e sociais a serem estimulados. No Grande ABC, os principais objetivos dos pactos sociais seriam, de um lado, constituir uma coalização estável de atores regionais e de outro, deflagrar um processo de mudança da sociedade regional em busca da melhoria da oferta de bens coletivos. No entanto, as inovações decorrentes dos pactos metropolitanos caminham na lógica e na direção da concertação social.

Logo, pode-se atribuir ao pacto metropolitano o caráter de um instrumento seletivo de política de desenvolvimento regional baseado num conjunto de compromissos negociados entre os atores regionais envolvidos nos projetos regionais. Os municípios são os protagonistas para o fortalecimento do território regional. O administrador público, pela inerência das responsabilidades que lhe cabe, é o artífice principal dessa construção. A solidificação da regionalidade depende sobremaneira da conexão do governante com o mundo e das possibilidades que tem de aprimorar as políticas públicas locais (Hoyler, Freyrag, Mager, 2006). Entretanto, depende também da habilidade do gestor de estabelecer as prioridades de planejar e de fazer com que cada ação estabeleça a interface com a região, com a melhoria contínua do Grande ABC; além, logicamente, da colaboração dos prefeitos, para não se descuidarem dos problemas que afetam a vida cotidiana dos moradores que consomem, por sua vez, “fatias” significativas de recursos públicos.

Parece óbvio que a matemática da união dos sete municípios da região faz sentido para grupos com os mesmos propósitos. Mas, o

desejável desenvolvimento articulado para o Grande ABC obviamente seria viável se houvesse um processo de diálogo contínuo entre os gestores públicos dos GTs na elaboração de políticas públicas sociais comuns aos municípios da região. E é razoável refletir que um movimento regional articulado não conseguirá obter resultados almejados enquanto uma grande parcela de seus gestores não encorajarem a população a transformar posturas locais em regionais e individuais em coletivas.

Para os entrevistados do GT Pessoa com Deficiência e Gênero e Raça, o desencorajamento regional parte dos próprios prefeitos da região, ao não considerar a questão regional como uma pauta do seu plano de gestão. Os profissionais técnicos – que nem sempre são os secretários – que são escolhidos pelos prefeitos para representar o município nos GTs, em muitas ocasiões não possuem competência necessária para tal trabalho: desconhecem os assuntos, se ausentam das reuniões mensais realizados no Consórcio Intermunicipal, não têm compromisso com os propósitos dos GTs, têm o pensamento local em vez de regional, entre outros. Os profissionais do município qualificados ficam dedicados a tratar dessas questões no âmbito local. De certo modo, alguns prefeitos tratam a questão regional como algo que não é a prioridade para o município, e citam, como exemplo, São Caetano do Sul.

Tal raciocínio considera que a sustentabilidade de um projeto social regional metropolitano, com investimentos em programas intermunicipais articulados de desenvolvimento nas áreas sociais, não depende exclusivamente de convencer prefeitos e vereadores dos benefícios que essa união pode gerar à população do Grande ABC, favorecendo o surgimento de projetos e atitudes administrativas coletivas. Para obter a garantia mínima de que um plano de desenvolvimento regional atingiria os objetivos sociais almejados, seria necessário que a população engendrasse esforços nessa direção. Por outro lado, para conseguir aglutinar de forma coordenada grande contingente de cidadãos em torno de um projeto regional, a sociedade necessitaria ser instrumentalizada com mecanismos que permitissem o acompanhamento e participação, de maneira igualitária, em todo o processo de elaboração das políticas públicas regionais. Não há governança metropolitana sem a participação da sociedade civil. No entanto, observa-se que, sem o comprometimento efetivo de parcela significativa da população do Grande ABC, fica difícil imaginar, no atual cenário social, que um plano regional, por melhor que seja, possa conseguir o respaldo necessário. E, sem respaldo, não há como garantir a consecução dos objetivos e metas sociais.

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

Somando-se o crescente descrédito nas instituições à resistência institucional para se abandonar a zona de conforto do poder, partindo principalmente daqueles que detêm cargos-chave eletivos ou não, é possível compreender as razões do ceticismo quase generalizado disseminado em meio à população. Os docentes entrevistados têm quase certeza de que os representantes eleitos na região não vão conseguir promover a justiça social nem encaminhar e manter programas sérios, eficientes e duráveis para resolver as grandes questões regionais que impedem a obtenção de resultados realmente palpáveis e sustentáveis na direção de uma melhoria contínua da qualidade de vida do cidadão residente no Grande ABC – meta que deve nortear toda e qualquer política pública regional. Surge a necessidade de se avaliar alternativas viáveis para a superação das crises de credibilidades institucionais e de ceticismo generalizado, como forma de viabilizar a constituição de um respaldo popular a projetos regionais integrados e sustentados, inclusive socialmente, para o Grande ABC.

Pode-se inferir então, que para estimular a participação cidadã no processo político visando resgatar a credibilidade nas instituições e promover a sustentabilidade social, também são necessários e urgentes o surgimento de lideranças civis e o estabelecimento de novas formas de interação da sociedade civil com os poderes constituídos. Assim, com esse propósito, a criação de conselhos populares e outras organizações da comunidade serão importantes para obter o necessário respaldo popular e para que se legitimem como veículos de comunicação nos dois sentidos, entre a sociedade civil e as autoridades constituídas (Feiock, 2004).

Para os entrevistados do GT Trabalho e Renda e Pessoa com Deficiência, a governança metropolitana passa pelo pensar regional, no qual apontam algumas observações: (a) o respaldo popular é necessário para se promover a sustentabilidade dos projetos regionais; (b) a sustentabilidade social de uma política depende de comprometimento efetivo da população; (c) o envolvimento e o

comprometimento do morador do Grande ABC com uma política regional articulada devem se anteceder de ampla e aprofundada discussão sobre as vantagens e desvantagens de um eventual empenho coletivo de forças entre as sete cidades; (d) e, ao final dessa discussão, a própria sociedade local deve decidir qual caminho seguir para promover o desejável crescimento acelerado e sustentável da qualidade de vida na região. Enfim, talvez a discussão sobre a fusão das sete cidades do Grande ABC seja um caminho para se conseguir estabelecer um senso comum e um compromisso da população em torno de projetos de médio e longo prazos voltados a promover um desenvolvimento articulado e sustentável.

A Busca por Soluções Regionais

No Estado de São Paulo, com o esvaziamento da discussão metropolitana, foram necessárias novas abordagens, uma vez que a compreensão das diversas escalas regionais envolvidas e seus rumos de desenvolvimento permanecem desatualizados. Há de se destacar que a concepção de um plano de ações estratégicas deixou de ser proposto na escala regional, mesmo quando algumas iniciativas setoriais buscavam fazê-lo, com muita competência técnica. No entanto, há limitação de efetividade perante diversas realidades e intenções dos municípios vizinhos ou das entidades setoriais com grandes projetos na metrópole.

Da mesma forma, a crise no planejamento metropolitano como instrumento de promoção do desenvolvimento levou o planejamento estratégico local ou municipal a ganhar relevo em relação às propostas regionalizadas no Grande ABC Paulista, ao mesmo tempo em que os planos e projetos de infraestrutura regional se mantiveram em uma abordagem isolada, em seus sistemas de planejamento setorial (Borja, 1997). Nos municípios do Grande ABC, a realidade permanece desafiadora e convida atores regionais a superar o histórico de fragmentação existente. Tal situação, segundo os nossos entrevistados da Fundação Criança de São Bernardo do Campo e Assistência Social de Diadema, requer agilidade, bom senso e, sobretudo, convicção. Eles acreditam que a região precisaria resgatar a efetiva regionalidade para se construir um modelo sólido de governança metropolitana.

Mas a questão é saber se o consenso público e privado preconizado pelo planejamento estratégico não viria exatamente legitimar uma prática que tem se revelado a maior responsável pelas desigualdades sociais na metrópole de São Paulo ou se, de fato, haveria condições de superá-las em favor de um convívio social mais

democrático. No caso do planejamento estratégico, a assimilação da cidade como mercadoria não é uma revelação que possa denunciar seu caráter ideológico, mas é, para seus idealizadores, a condição mesma de superação da crise das metrópoles (Carvalho, 2000).

Historicamente, as experiências de projetos metropolitanos no Estado de São Paulo revelaram dificuldades de articular a política urbana local com a ação dos órgãos e entidades setoriais na metrópole. Ao mesmo tempo, o desequilíbrio de representatividade institucional e a ausência de participação social ampla têm contribuído para a dificuldade de obter-se legitimidade e reconhecimento social. Cabe destacar que, nas estruturas metropolitanas, a representação não é direta e correspondente, nas quais um cidadão é igual a um voto. Nesse sistema, grandes contingentes populacionais passam a ter o mesmo peso de decisão de pequenas aglomerações urbanas (Splink, Teixeira, Clemente, 2009).

Os conflitos decorrentes de um sistema de gestão fragmentado do Grande ABC Paulista são recorrentes, pois não há coesão de propósitos e reunião de esforços de governança para definir e cobrar parâmetros mínimos de atendimento social dos agentes públicos de construção do território, papéis coerentes de agências reguladoras. Parece que os arranjos regionais deveriam se moldar ao planejamento e à gestão de políticas públicas setoriais, organizadas e conduzidas segundo as atuais esferas constituídas de poder – União, Estados e municípios – com suas responsabilidades e recursos definidos, com ambientes colegiados de articulação.

De acordo com os entrevistados do Consórcio, do GT Educação e Casa Abrigo de Diadema, a implantação de uma região metropolitana, com poderes efetivos de implementação e gestão de políticas públicas, poderia implicar praticamente a criação de uma esfera intermediária de poder entre estadual e municipal, com a transferência de atribuições de ambos os níveis de governo para a alçada metropolitana. Tal possibilidade, no entanto, é extremamente remota, na medida em que acarretaria mudanças constitucionais politicamente irrealistas, visto que iria de encontro a toda a tradição da formatação territorial do Estado Brasileiro (Ribeiro, 2010). Em termos concretos, um município metropolitano só adotaria as diretrizes propostas pelo órgão metropolitano se quisesse, e o governo estadual só descentralizaria suas funções em benefício do órgão metropolitano também se quisesse. Tal situação implicaria a necessidade de uma mudança no enfoque do planejamento regional metropolitano brasileiro. Nesse caso, as questões da autonomia municipal e da descentralização administrativa – municipalização –, devem ser

incorporadas numa inversão da perspectiva, de modo que a autonomia municipal, antes de ser um entrave ao planejamento metropolitano, seria transformada em seu fator de viabilidade (Asquino, Grostein, 2010).

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

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

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

coordenação intergovernamental, algo que ainda não foi resolvido no pacto federativo brasileiro e que está relegado ao segundo plano dos interesses dos governos e da sociedade (ABRUCIO, SANO, Sydrow, 2010). Para Martins (2006), refletir sobre a questão metropolitana significa compreender o conjunto de problemas tipicamente urbanos e as dinâmicas possíveis entre as cidades que envolvem, entre outras, políticas de caráter econômico e social. Também significa definir novas e necessárias relações de coordenação entre os vários entes federativos para garantir fontes estáveis de financiamento e formas eficazes de cooperação entre os governos, além de estruturar e estabelecer boas condições para a inserção da região na economia globalizada.

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

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

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

decisões do Conselho. Esse arranjo possibilitará maior racionalidade na definição e na aplicação das políticas públicas. O projeto prevê ainda a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, de gestão compartilhada entre Estado e municípios. Seu objetivo principal será financiar e investir em planos, programas e projetos de interesse da região (Carvalho, 2011).

Este projeto poderá contar não só com fontes de recursos das três esferas de governo como também de organismos multilaterais e provenientes de ajuda e cooperação internacional ou acordos intergovernamentais. A sociedade terá seu espaço por meio de um conselho de orientação, que opinará sobre as questões de interesse metropolitano, podendo propor a constituição de câmaras temáticas e elaborar propostas de projetos para serem debatidas e deliberadas pelo Conselho de Desenvolvimento. Efetivamente, almeja-se integrar as políticas e agentes públicos e privados em torno de uma agenda para a sustentabilidade, a competitividade e a melhoria da qualidade de vida do cidadão metropolitano. O que se busca é uma política de Estado que ultrapasse o mandado dos governantes, que se afaste das vaidades partidárias e que se perenize (Boothroyd, 2006; Pinto, 2007).

No entanto, para se alcançar resultados práticos, a iniciativa do governador Geraldo Alckmin deve fundamentalmente considerar o protagonismo das cidades e uma pauta que vise à construção de agendas pactuadas com municípios e com a União. Emerge também dessa compreensão uma avaliação transparente da situação concreta das regiões metropolitanas. Outra condição diferenciada reside na construção de políticas públicas, a partir de conselhos das cinco sub-regiões metropolitanas definidas pela lei complementar nº 1.139/2011. Ao mesmo tempo, caberá aos governos municipais um esforço significativo para defender os interesses das cidades no conselho de desenvolvimento, que terá nada menos que 50% de seus assentos ocupados pelo governo estadual (Carvalho, 2011).

Nesse sentido, a criação e o fortalecimento dos consórcios intermunicipais, a exemplo do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, poderão ser fundamentais para o exercício de um papel protagonista no processo de construção institucional que ora se inicia. Tal papel tem como um de seus pilares a clara definição de prioridades feitas pelos municípios integrantes, bem como a mobilização da sociedade civil, por conta da necessidade de resolução dos problemas comuns nas regiões. Esse modelo de articulação poderá ser utilizado para agregar ações efetivamente integradas dos sete municípios do Grande ABC, como um plano de políticas públicas direcionado à inclusão social. Fica assim demarcada a perspectiva de fortalecimento

dos consórcios intermunicipais, cuja capacidade de articulação poderá resultar em maior integração de interesses e menor assimetria de poder entre o governo estadual, os sete municípios do Grande ABC e a União. Contudo, uma ação fundamental para a renovação das políticas públicas e dos modelos de governança devem sustentar as regiões metropolitanas como territórios essenciais para o desenvolvimento nacional.

Este “novo” conceito de soluções compartilhadas não pode enfrentar problemas em função de diferentes partidos políticos que ocupam as prefeituras do Grande ABC. Nas visões de Wilson, Spink e Ward (2011), os governantes precisam descobrir que não conseguem solucionar seus problemas sozinhos, mesmo porque, os problemas podem ser oriundos da cidade vizinha. Portanto, o objetivo do governo paulista é criar um marco legal para planejar e financiar políticas públicas compartilhadas com os municípios, numa ação que imprime um novo modelo de gestão política compartilhada no Brasil. Nota-se que se almeja criar um mecanismo de interlocução dentro de um espírito de governança que não havia antes.

Considerações Finais

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

Não se pode entender a governança metropolitana como uma panaceia – ou “*remédio*” – contra todos os “*males*” da gestão do desenvolvimento econômico e social. Ou seja, a governança é um conceito e instrumento importante de análise da história recente do país e de reflexão para o futuro, pois das diversas modalidades de relacionamento entre atores e recursos é que virão as mudanças nos conteúdos dos processos de desenvolvimento das diversas regiões. Da

governança metropolitana poderá surgir uma regulação do desenvolvimento democrático e descentralizado, que articule o Estado, o mercado e a sociedade civil, para alcançar as potencialidades e reduzir as disparidades regionais, gerando igualdade de oportunidades e benefícios para a maior parte dos cidadãos e das comunidades locais e regionais.

Foram discutidos os benefícios das ações integradas, e sabe-se que muito do que as cidades brasileiras se transformarão em tempos vindouros está diretamente relacionado à disseminação da cultura de integração, das ações de cooperação que os administradores serão capazes de imprimir atualmente. O Grande ABC é uma região repleta de diagnósticos. Para os entrevistados em geral, o fato é que a região avançou bastante nesse quesito. Entretanto, os governantes sabem os pontos fracos e fortes, mas falta encontrar a linha de convergência entre a tênue fronteira que separa o micro do macro, ou seja, o local do regional, para estabelecer prioridades. Uma missão bastante complexa, em virtude da ausência de diálogo e até mesmo por falta de conhecimento da região.

O divisionismo está muito presente no cotidiano do Grande ABC. Há muitos miseráveis para incluir, milhares de jovens para empregar, mão de obra para qualificar e outro tanto incontável de vagas de trabalho bem remuneradas para conquistar. Caso contrário, esta região que tem mais de 2,6 milhões de habitantes continuará a nos comprimir diante da teimosia em não estender o olhar para além das fronteiras, que são quase imperceptíveis, para problemas que pareçam ser de exclusividade e competência única de uma cidade e que desembarcam em outra. Vê-se que é na cidade que tudo acontece; que a vida pulsa com seus reflexos positivos e negativos – com o desemprego, com a insegurança, com o caos urbano e o trânsito, com a empresa que chega com novas vagas, com as escolas inauguradas e com os parques recuperados. Com todas as ações que melhoram, pioram ou simplesmente fazem parte do cotidiano do cidadão do município. Contudo, a contribuição das cidades é fundamental para a construção da cultura da regionalidade e do fortalecimento do território regional.

O administrador público é o principal mobilizador dessa construção. Entende-se que a solidificação da *“qualidade e do sentimento de pertencer a uma região”* depende sobremaneira da conexão do governante com o mundo e das possibilidades que tem de agregar valor às políticas públicas locais. Depende também da competência do gestor de estabelecer prioridades, de planejar e de fazer com que cada plano de ação estabeleça a interface com a região,

com a melhoria contínua do Grande ABC. Com base na análise da funcionalidade dos processos políticos contemporâneos nas áreas metropolitanas, considera-se a governança metropolitana como um dos principais alicerces em redes orientadas com propósitos específicos associados a políticas coordenadas. Pode-se admitir que a governança metropolitana é construída através da relação entre os agentes políticos relevantes, consubstanciando arranjos de cooperação em torno de temas metropolitanos e, ainda, da agregação heterogênea de agentes de diferentes competências e *backgrounds* que planejam e ofertam serviços urbanos de uma maneira independente dos limites territoriais das tradicionais estruturas de governos locais.

A governança metropolitana não é focada essencialmente em estruturas institucionais e no comportamento das localidades autônomas, mas, de fato, em “jogos” entre várias agências públicas e agentes privados em diferentes níveis territoriais. Essa abordagem não somente enfatiza que existe algo híbrido, como redes políticas, entre mercado e hierarquia. Entretanto, também sublinham que a fraqueza do Estado, por um lado, e a crescente importância de redes políticas e agentes sociais fortes, por outro, é uma expressão da modernização da sociedade, em que os agentes locais são orientados por meio de consensos e da resolução de problemas. Trocas e interações dão origem a novos atores e sistemas, por meio dos quais as instituições e as relações são rearranjadas. Trajetórias de governança metropolitana dificilmente podem ser universais; pelo contrário, são fortemente delimitadas pelas especificidades locais e dinâmicas de interação de onde emergem os sistemas de decisão conjunta (MARKIN, FREDERICKSON, 2009). O Grande ABC foi um caso singular, mas sua trajetória frustrou muitos atores que vinham operando ações de integração regional desde a década de 1990. Este movimento passou por um processo de “hibernação” na última década, tendo como desdobramentos, prejuízos à região. Em 2009, após a institucionalização dos Consórcios Públicos, a governança regional metropolitana voltou à pauta dos atores da região.

Enfim, considera-se que a governança metropolitana remete a um aprofundamento de relações entre os atores regionais na organização de um conjunto de políticas integradas e intersetoriais, coerentes a escalas diversas em nível metropolitano ou regional, na busca de alcançar patamares desejáveis de desenvolvimento regional e coesão social. De certo modo, a governança procura estabelecer uma forma de relação institucionalizada de gestão metropolitana por meio da modificação do *status quo* atual, na perspectiva de implementação de projetos de inclusão social no Grande ABC mediante abrangência

plurimunicipal. Logo, caberia aos governantes dos municípios da região incutir, inspirar e suscitar o pensamento regional, em vez do local, a partir da articulação, da cooperação, da coesão e da integração regional, porque esse é o principal desafio da região.

Referências

Abrucio, F. L.; Sano, H.; Sydrow, C. T. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: Tendências, Desafios e Impacto sobre as Regiões Metropolitanas. In: KLINK, J. (Org.) **Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 21-47.

Asquino, M. S.; Grostein, M. D. Governança Metropolitana e Infraestrutura em São Paulo: O Desafio de Conciliar Interesses Regionais e Impacto Local. *Pós*, v. 17, n. 28, 2010, pp. 18-34.

Boothroyd, P. Construindo Capacidades para a Governança Metropolitana. In Klink, J. (Org.) **Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010. p. 117-126.

Borja, J. As Cidades e o Planejamento Estratégico: Uma Reflexão Europeia e Latino-Americana. In Fischer, T. (Org.). **Gestão Contemporânea: Cidades Estratégicas e Organizações Locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 79-99.

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. **Jornal O Estado de São Paulo. Caderno Metrôpole**, publicada em 2011. 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 2013.

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

Feiock, R. C. **Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation**. Washington: Georgetown University Press, 2004.

FEIOCK, R. C. Rational Choice and Regional Governance. , **Journal of Urban Affairs**, v. 29, n. 1, 2007, p. 47-63

Hoyler, M.; Freyrag, T.; Mager, C. Advantageous Fragmentation? Reimagining Governance and Spatial Planning in Rhine-Main, **Built Environment**, v. 32, n. 2, 2006, pp. 124-136.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo 2010**. Publicado em 2010. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat>>, acesso em: 02 fev. 2013.

Klink, J. Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas: O Panorama Internacional e as Perspectivas para o Caso Brasileiro. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 11, n. 22, 2009, p. 415-433.

La Blache, V. **Princípios de Geografia Humana**. 2 ed. Lisboa: Cosmos, 1954.

MARKIN, D. S. T.; FREDERICKSON, H. G. Metropolitan Governance: Institutional Roles and Interjurisdictional Cooperation, **Journal of Urban Affairs**, v. 31, n. 1, 2009, p. 45-66.

Martins, J. D. **As Regras da Metr pole: Campo Urbanístico e Ordem Social na Região Metropolitana de São Paulo**. Tese de Doutorado, Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, 2006.

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. 2013.

Pinto, S. G. B. **Regiões Metropolitanas: Obstáculos Institucionais   Coopera o em Políticas Urbanas**. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

Ribeiro, L. C. Q. Os Desafios da Reforma Urbana nas Metr poles Brasileiras. In Klink, J. (Org.) **Governança das Metr poles: Conceitos, Experiências e Perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 75-98.

Rotta, E. Desenvolvimento Regional e Políticas Sociais: Um Estudo do Noroeste do Rio Grande do Sul na Primeira Década do Século XXI. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, 2012, p. 74-91.

Rover, O. J.; Birkner, W. M. K.; Mussoi, E. M. Gestão do Desenvolvimento Local/Regional: Descentraliza o, Governança e Redes de Poder. **Revista Grifos**, v. 24, 2008, p. 75-91.

Santos, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Cria o da Capacidade Governativa e Rela es Executivo-Legislativo no Brasil

Pós-Constituinte. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997a, p. 335-376.

Santos, M. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. 5 ed. São Paulo: Hucitec, 1997b.

Spink, P. K.; Teixeira, M. A. C.; Clemente, R. Governança, Governo ou Gestão: O Caminho das Ações Metropolitanas. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, 2009, p. 453-476.

STAKE, R. E. Case Studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) **Handbook of Qualitative Research**. London: Sage, 2000.

Wilson, R. H.; Spink, P. K.; Ward, P. M. (2011). Governança Metropolitana nas Américas. **Caderno MetrÓpole**, São Paulo, v. 13, n. 25, 2011, p. 15-44.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.