

**NOVAS INSTITUCIONALIDADES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:  
A ARTICULAÇÃO E OS LIMITES  
DA CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC**

ÁREA TEMÁTICA: Estratégia e Organizações

**AUTORES**

**WENDELL CRISTIANO LÉPORE**

Centro Universitário Assunção  
wclepore@santoandre.sp.gov.br

**LUÍS PAULO BRESCIANI**

Universidade Municipal de São Caetano do Sul  
lpb3@ig.com.br

**JEROEN JOHANNES KLINK**

Universidade Federal do Grande ABC  
jeroen.klink@ufabc.edu.br

**RESUMO**

Diante da discussão sobre a participação cívica nas novas institucionalidades, surgiu o interesse para realização do presente artigo. O objetivo é explorar a chamada Câmara Regional do Grande ABC, uma instancia informal concebida pelos atores locais para deslanchar o sistema de planejamento estratégico regional. Argumentamos que a Câmara representa uma experiência promissora que se configurou na região do Grande ABC, que abriga os principais debates e articulação dos atores regionais que buscam soluções para os problemas comuns da Região.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regionalismo, Câmara Regional do Grande ABC e Sociedade Civil.

**ABSTRACT**

The interest in elaborating this paper was triggered by the debate on civic participation in new institutional networks. Its objective is to explore the so-called Regional Chamber of the Greater ABC Region (South-Eastern part of Metropolitan São Paulo) , an informal body that was conceived by the local stakeholders in order to set up a system of regional strategic planning. We will argue that the Regional Chamber represents a promising model which was created in the ABC region, and incorporates the main discussions and articulations among regional stakeholders aimed at the resolution of common problems.

**KEY-WORDS:** Regionalism, Regional Chamber of Greater ABC, and Civil Society..

## 1 INTRODUÇÃO

Presenciamos recentemente uma retomada do debate sobre o papel das regiões metropolitanas frente à economia mundial. Um elemento frequentemente apontado nesta discussão é o fato de que as regiões metropolitanas surgem como novos atores na globalização. Representariam possíveis plataformas para a elaboração e implementação democrática de estratégias voltadas para o desenvolvimento local e a geração de trabalho e renda. Além disso, e muito em função da proximidade com os atores locais (empresas, governos locais, sindicatos e trabalhadores etc.), nas áreas metropolitanas encontraríamos uma possibilidade concreta para avançar no processo de democratização da gestão pública.

No entanto, a experiência internacional, tanto na América Latina como na Europa e nos EUA, mostra que os atuais arranjos institucionais estão mal preparados para enfrentar os desafios de gestão metropolitana. Na realidade, reside aí um paradoxo: enquanto o tema de gestão das áreas metropolitanas vem assumindo um papel estratégico na agenda das políticas públicas, verifica-se internacionalmente que os atuais arcabouços institucionais não vêm proporcionando soluções satisfatórias para a problemática metropolitana.

Este artigo busca discutir os limites e potencialidades de novo arranjo institucional que está se configurando na Região do Grande ABC Paulista. Para tanto, estruturamos este artigo em 5 seções, sendo esta a primeira. Na segunda, contextualizamos a Região do Grande ABC Paulista durante as décadas de 80 e 90, com destaque para o surgimento das instituições regionais, mais particularmente a Câmara Regional do Grande ABC. Na terceira seção, analisamos a evolução do regionalismo e os avanços e retrocessos da Câmara Regional do Grande ABC, com uma atenção especial para a produção e reprodução de capital social na região. A quarta seção é dedicada aos Acordos Regionais, importantes instrumentos de gestão participativa que se configuraram a partir da década de 90 e que norteiam o enfrentamento de problemas comuns na região por meio da ação coletiva, enquanto na quinta e última seção elaboramos as considerações finais.

## 2 AS INSTITUIÇÕES REGIONAIS

A Região do Grande ABC Paulista é composta por sete municípios, localizados no sudeste da região metropolitana de São Paulo, que somam um total de aproximadamente 2,5 milhões de habitantes<sup>1</sup>.

O Grande ABC foi um *locus* importante no nascimento da indústria no Brasil, a partir da década de 30 até a década de 50, tendo como pilar o eixo ferroviário São Caetano do Sul / Santo André, passando posteriormente, nas décadas de 50 a 70, o eixo de desenvolvimento para São Bernardo do Campo e Diadema, a partir das rodovias Anchieta e Imigrantes, e o predomínio dos transportes Rodoviários (Daniel, 1999).

O Grande ABC é uma região com importante presença da grande indústria automobilística e petroquímica. Além disso, é uma região nitidamente política considerando a presença de sindicatos importantes, como o dos metalúrgicos e químicos, e entidades de sociedade civil, todos com significativa representatividade e capacidade para a mobilização social para questões que transbordam os limites deste ou daquele município (Klink, 2001). Durante as décadas de 80 e 90, a Região se defronta com uma considerável crise, culminando com um processo de desconcentração das indústrias no ABC, que migram para outras regiões dentro e fora do Estado de São Paulo, alinhado a um ambiente de falta de consciência coletiva, que não gera boas

---

<sup>1</sup> Fundação SEADE / 2003. in: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL. *Conheça Santo André*. Santo André, 2004. CD-ROM.

perspectivas para a região na década de 80. Porém, a partir da década de 90, cresce na região do Grande ABC Paulista 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. Essa conscientização impulsiona o surgimento de várias iniciativas de aproximação entre os atores regionais voltadas para a solução de problemas comuns e, mais particularmente, daqueles relacionados com o tema de desenvolvimento econômico regional, meio ambiente e planejamento das bacias hidrográficas. A região também começa a discutir, no final dos anos 80, a sua própria identidade.

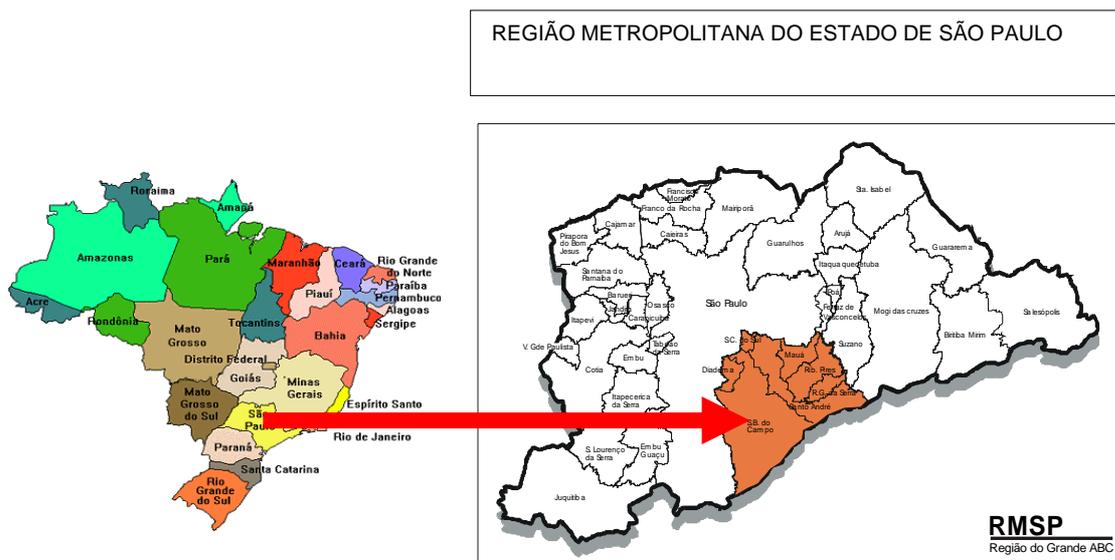


Imagem 1: localização da Região do Grande ABC Paulista

Em dezembro de 1990, cria-se o primeiro fórum de articulação regional, mais conhecido como Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings. Participam do Consórcio os prefeitos das sete cidades com o objetivo de viabilizar mecanismos de coordenação intermunicipal suprapartidária, que inicialmente trataria de assuntos ligados a gestão ambiental, gerenciamento/destino de resíduos sólidos, desenvolvimento econômico e aspectos administrativos.

O Consórcio perde força durante o período que vai de 1993 à 1996, dada a falta de priorização pelos então prefeitos à questão regional. Em paralelo, algumas iniciativas relevantes são tomadas pela própria comunidade, refletindo a evolução da consciência regional e a preocupação com problemas específicos da região. Surgiu o “Fórum da Cidadania do Grande ABC”, na época uma das iniciativas mais significativas da sociedade civil. O Fórum origina-se na realidade de uma discussão inicial sobre as distorções na representatividade político-institucional da região, que culmina com a campanha “Vote no Grande ABC”, em março de 1994. Em julho de 1994, no lançamento do Manifesto do Grande ABC, o Fórum começa a se manifestar como nova instância de representatividade da Região. A formalização acontece em março 1995 com a assinatura de 64 entidades da sociedade civil, ultrapassando o número de 100, em 1999.

Com a eleição dos sete prefeitos em janeiro de 1997, todos eles preocupados com a região, um passo decisivo é dado em direção à recolocação da dimensão regional na agenda dos governos locais. Num primeiro momento, os prefeitos revitalizam quase imediatamente o Consórcio Intermunicipal. Em seguida, o representante da Secretaria

de Ciência e Tecnologia do Governo do Estado, os sete prefeitos, os parlamentares da região, as organizações representativas de setores econômicos e de trabalhadores e a coordenação do “Fórum da Cidadania” elaboram consensualmente o Estatuto da chamada “Câmara Regional do Grande ABC”, criada e aprovada oficialmente no dia 12 de março de 1997, na presença das lideranças regionais mais importantes e do governo estadual.

A Câmara Regional tinha, e ainda tem, por finalidade formular, apoiar, acompanhar e mensurar ações para o desenvolvimento sustentável do Grande ABC e, de certa forma, representa uma plataforma participativa –contando com uma ampla mobilização da sociedade civil, além dos governos local e estadual - para a construção de uma agenda coletiva em torno do futuro do ABC. .



Foto 1: Câmara Regional do Grande ABC

A criação da Câmara Regional simboliza o embrião de um novo modelo de ação coletiva nas regiões metropolitanas no Brasil. O 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. Apesar de divergências ideológicas e de interesses freqüentemente conflitantes, a nova Instituição vêm se enraizando num ambiente de confiança dentro de uma cultura inovadora de planejamento regional no ABC Paulista.

Entretanto, no Brasil, o chamado *novo regionalismo*<sup>2</sup> é incipiente e ocorre largamente fora do arcabouço institucional do pacto federativo. As Agências e Fóruns de desenvolvimento regional representam inovações na gestão metropolitana que não são ainda reconhecidas pelas estruturas institucionais existentes do pacto federativo.

### **3 REGIONALISMO E O CAPITAL SOCIAL: A Região do Grande ABC**

A Câmara Regional do Grande ABC, como já foi dito anteriormente, foi concebida com o objetivo de catalisar forças do setor público, do setor privado e da sociedade civil, para alavancar o desenvolvimento econômico e social da região, via implementação de acordos regionais, definindo metas, atores responsáveis, prazos e fontes de financiamento.

Trata-se de um espaço público onde todos os atores envolvidos, sem abrir mão de suas características individuais, realizam um efetivo universo de cooperação mútua, onde todos ganham.

Daniel (1999) apontou a Câmara Regional como um novo modelo de gestão regional não estatal, possibilitando a redescoberta da democracia participativa, tanto como método quanto como objetivo em si. Além disso, a Câmara Regional surgiu como instrumento flexível para o planejamento regional, que se adaptou facilmente às grandes oscilações no atual cenário macroeconômico e às necessidades de aglutinar um número muito grande de atores que têm interesses acoplados a assuntos temáticos diferenciados. Por exemplificar, a Câmara estruturou uma agenda de trabalho em torno de temas tão variados como meio ambiente, inclusão social, desenvolvimento tecnológico e competitividade, entre outros.

O documento de criação da Câmara Regional representou uma espécie de contrato social que sustenta a cooperação na comunidade cívica. Na realidade, tratou-se mais de um documento moral do que uma declaração de cunho legal, pois, em caso de não cumprimento de acordos, seus transgressores não estariam sujeitos a sanções penais, mas sim a marginalização dentro desta nova institucionalidade.

A sociedade civil, como também o poder público e o setor privado, buscavam uma nova perspectiva de futuro para o Grande ABC. Para tal observou-se a articulação das lideranças políticas e econômicas locais que, aos poucos, constituíram uma nova institucionalidade inspirada nas melhores experiências de territórios que passaram por transformações semelhantes<sup>3</sup>.

Trata-se de um movimento cívico que, baseado no princípio da cooperação entre os atores envolvidos, cada qual com interesses específicos, conflitantes ou não, que necessitam serem considerados. A crise na Região, verificada a partir da década de 80, e potencializada pelo processo intenso de reestruturação produtiva do parque industrial, e intensificada pelo movimento de abertura descontrolada sem política industrial e tecnológica compensatória, fez esses atores amadurecerem para buscar soluções para os problemas comuns, ou seja, priorizarem o “nós” em detrimento ao “eu”.

Entretanto, como destacou Daniel e Somekh (1999) a participação desses atores não foi homogênea. A participação do Estado, por exemplo, em vários momentos, ficou aquém das expectativas, no tocante a setores importantes para a região como o de recursos hídricos, meio ambiente e habitação. Porém, verificou-se o esforço dos governos locais, que servem de referência aos trabalhos na Câmara Regional. Outro setor de extrema

---

<sup>2</sup> Para Gil (2004), regionalismo é definido como o uso político da identidade regional ou como a identificação consciente, cultural, política e sentimental que grandes grupos de pessoas desenvolvem com o espaço regional.

<sup>3</sup> Casos como: Vale do Ruhr, na Alemanha; Sesto San Giovanni, na Itália; Roterdã, na Holanda.

importância refere-se à participação da sociedade civil, como por exemplo, o movimento sindical, criticado por muitos segmentos da região por suposta culpa no processo de desindustrialização da região. Este movimento ganhou dimensão quando avançou no processo de negociação pelos direitos dos trabalhadores, criou um sentimento de cidadania naqueles que ali militavam. Entretanto, sua participação na Câmara Regional sinalizou para o setor privado o redirecionamento para uma mudança nas relações entre capital e mão-de-obra, dentro de uma abordagem mais coordenada e cooperativa, visando à manutenção, com possibilidades de incremento nos níveis de emprego.

Para Putnam (2005), a sindicalização é tida mais como um complemento da participação cívica do que como mera reação às circunstâncias econômicas.

Outro integrante da sociedade civil que merece destaque foi o Fórum da Cidadania, participando e realizando diversos debates, movimentos e eventos de interesse socioeconômico para a região, tais como: realização do seminário “Lixo no ABC – Soluções Viáveis”; realização do encontro Economia no Grande ABC – Necessidades e Perspectivas; lançamento do manifesto pela “Qualidade Total do Voto” e debates públicos com os candidatos a prefeitos em agosto de 1996; participação no seminário “O Papel das Universidades no ABC”, realizado no IMES; participação da instalação da Câmara Regional do Grande ABC, entre outros.

Segundo Putnam (2005), as tradições cívicas podem influenciar fortemente o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, bem como o desempenho institucional.

Para Klink (2001), o tema da comunidade cívica aborda o papel crucial da radicalização da democracia local, através da participação da comunidade civil em todas as etapas de elaboração e implementação das estratégias de reconversão. O cenário provoca fortes ecos ao novo regionalismo quando aborda a necessidade de evoluir para normas e convenções de convivência baseadas em crescentes graus de confiança e cooperação entre os atores regionais.

Segundo Reis (2005), a união entre o setor público e a sociedade civil foi fundamental para a criação de condições ideais de governabilidade em torno de um projeto comum.

Na Câmara Regional as instituições da sociedade civil têm participado de forma ativa desde a criação, com exceção do setor empresarial que demorou um pouco a se engajar.

Para este não-engajamento, foram levantadas duas hipóteses, segundo Daniel e Somekh (1999). Primeiramente, a maioria das associações vinha atuando no nível municipal, o que proporcionou certa fragmentação e sobreposição nas políticas adotadas pelas associações, ou seja, uma clara falta de estrutura organizacional das associações com uma representatividade própria no nível regional. Além disso, a constituição de uma articulação regional no campo econômico ficou relativamente restrita às unidades locais de grandes empresas multinacionais, cujos centros de decisão estão localizados fora da região do Grande ABC.

De qualquer forma, a Câmara Regional representou um modelo institucional de cooperação espontânea, o que permitiu a produção e reprodução de Capital Social.

Recorrendo novamente a Putnam, foram os aspectos da organização social - confiança, normas e cadeias de relações sociais - que facilitaram a coordenação e cooperação para a obtenção de benefício mútuo.

Logo, a cooperação para obtenção de benefício mútuo, refere-se a uma cadeia de relações sociais que permite transmitir e disseminar confiança. Ou seja, na Câmara Regional ocorreu um fenômeno de densificação das relações sociais, de modo que, quanto mais os atores envolvidos se relacionaram, maior foi o clima de confiança e conseqüentemente, aumentou a cooperação para benefício mútuo, que, por sua vez, estimulou a produção do Capital Social<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Capital social também pode ser confundido com aquilo que o filósofo Albert O. Hirschman chama de “recurso moral”, ou seja, um recurso cujo estoque quanto mais usado mais aumenta e que também se esvazia caso não seja usado.

A região passou por um intenso processo de construção de espaços de interlocução nas últimas décadas, seja na proposta de governos municipais voltadas para as questões regionais, como também sindicatos e empresas que vão acumulando maior experiência negociadora, corroborando para a produção de capital social.

Embora os atores regionais tenham diferentes crenças e opções ideológicas, a Câmara Regional atuou como pano de fundo para reduzir as resistências contra um projeto comum para a região.

Em 19 de maio de 1997, a Câmara Regional organizou um seminário internacional sobre o desenvolvimento socioeconômico, com exposição de vários casos internacionais sobre a gestão de reestruturação local. Além da riqueza dos debates e conteúdos apresentados, o seminário foi o palco para a elaboração da chamada Carta da Câmara Regional do Grande ABC.

Essa carta simbolizou o esforço coletivo voltado para o desenvolvimento da região a partir da consciência das lideranças regionais sobre as transformações que ocorreram no Grande ABC, inclusive na transformação da sua identidade como uma nova centralidade metropolitana na Grande São Paulo, para que a comunidade do Grande ABC, entre outros, passou a ver a região a partir de uma imagem mais positiva.

Os atores regionais se conscientizaram do momento crítico pela qual a região passou, pois foi a partir desse diagnóstico da própria crise que as lideranças locais reagiram na busca de consensos em torno de um projeto comum de revitalização. A crise exigiu unidade, exige cooperação.

A Câmara Regional do Grande ABC representou um resgate da cidadania, pois além de surgir como palanque democrático de comunicação e negociações entre governo e sociedade civil, representou um Fórum que resultou em ações concretas de cooperação em torno de projetos comuns.

#### **4 AÇÃO COLETIVA: A Implementação dos Acordos Regionais**

A implementação dos Acordos Regionais parte da premissa da negociação de acordos voltados para o desenvolvimento socioeconômico da região, num típico jogo de soma positiva, resultando em maior eficiência coletiva.

Como principal instrumento da ação coletiva na região do Grande ABC, os acordos regionais impulsionaram a dimensão ativa da eficiência coletiva.

Ao longo de sua existência a Câmara Regional já conseguiu aprovar mais de 50 dos chamados Acordos Regionais. Trataram-se de documentos que, da elaboração até a aprovação, passaram pelas principais etapas de negociação política no âmbito da Câmara, sem receber, entretanto, nenhum tratamento analítico.

Mas, como também destacou Daniel (1999), alguns dos primeiros acordos de 1997 apresentaram um 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.

Embora naquele momento o clima de confiança emanasse entre os atores regionais, também há de se ressaltar que a Câmara Regional ainda se encontrava incipiente, e seus participantes cheios de intenções, mas sem uma metodologia definida.

No ano seguinte a Câmara Regional encaminhava mais um conjunto de acordos. Mas é importante ressaltar que se tratava de um ano eleitoral para o Governo do Estado e Presidência da República, porém não influenciou a mobilização dos atores locais nesta nova série de acordos.

---

Para Augusto de Franco (2004), o Capital Social se fundamenta nas relações entre os atores sociais que estabelecem obrigações e expectativas mútuas, estimulam a confiabilidade nas relações sociais e agilizam o fluxo de informações, internas e externas.

Embora a mobilização dos atores regionais garantisse o alicerce da Câmara Regional, outros atores como, por exemplo, o Governo do Estado e o Governo Federal, ainda não apresentavam um engajamento consistente, o que, por sua vez, repercutiu negativamente sobre a implementação efetiva do conjunto de 21 Acordos que foram assinadas até 1999.

Porém, a Câmara Regional consolidou ainda em agosto de 1999 um documento que visionava o Cenário do Futuro Desejado para os próximos 10 anos para a região do Grande ABC.

Tratou-se de uma sofisticada fase da Câmara Regional, que buscava soluções para a crise, vislumbrando a região como um centro do terciário avançado do Brasil, além de otimizar a vocação industrial já presente, mas que encontrava-se de certo modo fragilizada pelos acontecimentos das décadas de 80 e 90.

O documento esboçava a ousadia dos atores regionais, que necessitavam criar novos paradigmas focando a expansão dos setores ligados à tecnologia de ponta, como também medidas sociais e políticas que promoveriam a inclusão social, o desenvolvimento econômico e a sustentação ambiental para toda a região do Grande ABC.

O pano de fundo deste documento foi descaracterizar a região como mera periferia da metrópole e, em vez disso, torná-la referência nacional em termos de desenvolvimento humano nos grandes centros urbanos.

O documento também trouxe referências de outros campos que a região deveria catalisar esforços, tais como cultura, esporte, lazer, turismo e entretenimento. Além disso, ainda em 1999 a Câmara Regional desenvolveu um importante papel no incentivo ao turismo regional, com o lançamento da campanha “Grande ABC – Aqui você está com tudo” em parceria com o Jornal Diário do Grande ABC<sup>5</sup>, com o objetivo de atrair novos investimentos, além de incentivar as pessoas a conhecerem as opções de turismo e entretenimento que a região oferece.

Com base em diagnósticos e o Cenário do Futuro Desejado, a Câmara Regional iniciou a sua terceira rodada de acordos regionais. Um fator que merece destaque foi a preocupação em superar as ambigüidades com os primeiros acordos que mencionamos anteriormente. Conforme a visão dos agentes locais, tal preocupação resultaria em efetivo compromisso de ação para os atores envolvidos e não mais uma “carta de intenções” (Daniel, 1999)

Vale ressaltar que esse momento desencadeou uma nova fase do Planejamento Estratégico Regional, cujo objetivo foi a elaboração de bases alternativas para o desenvolvimento regional, considerando o incremento da indústria local, mas também privilegiando o setor terciário avançado e o aumento da qualidade de vida. O processo teve a participação direta de mais de 300 pessoas, representando executivos e legislativos municipais, Governo do Estado e sociedade civil organizada, representada por mais de 100 entidades. Foi gerado um plano estratégico com perspectiva para 10 anos e estabeleceu 40 programas, 134 subprogramas e 298 ações estratégicas, aglutinadas em 7 grupos temáticos chamados Eixos Estruturantes (Reis, 2005). Em seguida, sintetizaremos os principais eixos estruturantes que foram definidos pelos agentes.

## **5 OS EIXOS ESTRUTURANTES: A nova fase dos acordos regionais**

Os Eixos Estruturantes referem-se aos agrupamentos temáticos de programas e ações utilizados no processo do planejamento estratégico regional da Câmara Regional do Grande ABC, assim divididos:

---

<sup>5</sup> Talvez o principal meio de comunicação da região do Grande ABC

EE1 - Educação e Tecnologia; EE2 - Sustentabilidade das Áreas de Mananciais; EE3 - Acessibilidade e Infra-Estrutura; EE4 - Diversificação e Fortalecimento das Cadeias Produtivas; EE5 - Ambiente Urbano de Qualidade; EE6 - Identidade Regional e Estruturas Institucionais; e EE7 - Inclusão Social.

### **5.1 Educação e Tecnologia**

O tema “Educação e Tecnologia” foi considerado de extrema importância para o desenvolvimento da região, pois, por consenso, para se fortalecer suas cadeias produtivas seria necessário a região fortalecer os sistemas educacionais. Cabe mencionar algumas iniciativas que foram articuladas no âmbito deste Eixo temático. Primeiramente, a partir da mobilização dos atores locais e o apoio do governo federal, criou-se no ano 2005 a UFABC – Universidade Federal do Grande ABC. No ano 2007, a Universidade está funcionando com aproximadamente 1200 alunos e 120 professores, com o núcleo dos cursos voltados para a Ciência, Tecnologia e a Inovação. O CIAP – Centro de Informação e Apoio ao Setor Plástico<sup>6</sup> representou outro avanço na construção de mecanismos de governança para lidar com o processo de reestruturação produtiva. No que se refere ao tema do ensino profissionalizante, cabe ressaltar que talvez as principais conquistas tenham sido os projetos Alquimia e o Plantec ABC<sup>7</sup>. Particularmente o Plantec<sup>8</sup> simbolizou um compromisso do Governo Federal, até então relativamente ausente na Câmara, com a estruturação de programas de capacitação de mão-de-obra numa base regional, incorporando uma perspectiva mais próxima à das cadeias produtivas. No tocante à educação de nível básico, o planejamento previa a intensificação entre o relacionamento das Secretarias Estadual e Municipais de Educação para o aprimoramento da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, além de fortalecer as atividades visando aumentar o grau de escolaridade de jovens e adultos, afóra a erradicação do analfabetismo. Desde 1997 o Mova atendeu em toda a região mais de 65.000 jovens e adultos e no ano 2005 foi estabelecido um convênio com o governo federal para o programa “Brasil Alfabetizado”, cuja meta foi de alfabetizar mais de 5000 alunos, além de capacitar educadores.

### **5.2 Sustentabilidade das Áreas de Mananciais**

O segundo eixo estruturante, "Sustentabilidade das Áreas de Mananciais", teve como objetivo indicar as áreas de proteção dos mananciais, correspondentes a 56% do território do Grande ABC no foco das atenções da revitalização urbana. No centro das discussões deste eixo estava a Represa Billings e seu entorno, pois além da questão da água está a possibilidade de desenvolver outras atividades econômicas compatíveis com o esforço de preservação ambiental que a região consolida. Uma outra preocupação se referiu ao uso e ocupação desordenada do solo em áreas de mananciais.

Este eixo temático também conseguiu avançar com alguns temas. No que toca à adequação das legislações estadual e municipais, possibilitou, por exemplo, a expansão do Pólo Petroquímico do Grande ABC<sup>9</sup>. Já com relação à Represa Billings foi implementado um Acordo Regional que viabilizou a construção do sistema coletor-tronco que irá possibilitar a despoluição de importante parcela da água originária das áreas de mananciais. Estima-se um custo total de R\$ 27,5 milhões, sendo R\$ 18 milhões verba do governo federal e R\$ 9,5 do governo estadual. Aprovado no conjunto de acordos regionais de janeiro de 2000, os recursos foram liberados pelo governo federal em 2003.

---

<sup>6</sup> Participam do CIAP: FINEP – Financiadora de Estudos e Pesquisas do Ministério da Ciência e Tecnologia (concedente); Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (proponente); Fundação Santo André (co-partícipe); IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas (co-partícipe); e Prefeitura de Santo André (co-partícipe).

<sup>7</sup> Programa Regional de Qualificação do Grande ABC

<sup>8</sup> Plano Territorial de Qualificação, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego.

<sup>9</sup> Localizado na região do Capuáva, divisa dos municípios de Santo André e Mauá

### 5.3 Acessibilidade e Infra-estrutura

No que tange à questão da acessibilidade, estabeleceu-se o compromisso de regionalizar o planejamento das operações do tráfego integrando planos viários municipais ao contexto regional e metropolitano, considerando a circulação e transportes, de passageiros e mercadoria, como também estabeleceu-se uma política abrangente para o transporte e o armazenamento de carga na região. Além disso, foi iniciado o processo de integração de transporte de passageiros, através de metrô e trens, ligando o Grande ABC a outros centros da região Metropolitana. Por fim, as discussões no âmbito deste Eixo temático conseguiram mobilizar as lideranças regionais em torno da priorização do trecho sul do rododanel, segmento mais relevante para a melhoria logística do sistema viário regional do ABC. Mesmo assim, encontram-se ainda em andamento as tratativas para o início das obras deste trecho sul em função das pendências relacionadas com a montagem dos estudos de impacto socioeconômico e ambiental, Ainda em relação à melhoria da macro-infraestrutura viária, vale destacar que as obras de recuperação da Avenida dos Estados também fizeram parte dos acordos regionais concluídos.

Quanto ao tema de aperfeiçoamento da infra-estrutura, um dos principais problemas da região estava relacionado a enchentes. Um importante acordo regional foi assinado para a construção de 25 piscinões, envolvendo um investimento de aproximadamente R\$ 126 milhões. Desses 14 já foram concluídos, sendo que Prefeituras e setor privada também participaram, não com recursos diretos, mas por meio de cessão de áreas para construção dos piscinões.

### 5.4 Diversificação e Fortalecimento das Cadeias Produtivas

Este tema relacionou-se à montagem de um sistema de governança do processo de reestruturação produtiva que vinha ocorrendo na região do Grande ABC. Neste sentido, vale em primeiro lugar destacar a criação da chamada Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Aprovada como uma das primeiras prioridades da Câmara Regional do Grande ABC teve seu ato de fundação no dia 27 de outubro de 1997 no teatro Cacilda Becker em São Bernardo do Campo, e desempenha até hoje um papel estratégico como braço da Câmara Regional em questões relacionadas ao desenvolvimento econômico. A Agência elaborou um conjunto de diagnósticos<sup>10</sup> que auxiliaram a tomada de decisão dos atores regionais. Além disso, vem desempenhando um papel ativo na articulação de programas e projetos de fomento a micro e pequenos empresários.

A consciência acerca da necessidade de fortalecimento da cadeia petroquímica sempre esteve presente nas principais pautas da Câmara Regional, tanto em relação ao Pólo Petroquímico quanto o Setor Plástico. Esta consciência gerou um GT especificamente em torno do setor Petroquímico. Após levantamento inicial sobre o desempenho do segmento, verificou-se algumas demandas, como, por exemplo, a de qualificação do setor plástico, o que incentivou a implementação de um acordo regional que instituiu o Projeto Alquimia, já mencionado. Mas sem dúvida a principal preocupação deste GT relacionava-se com a necessidade de garantir a expansão do Pólo Petroquímico por meio de uma negociação favorável com a Petrobras sobre as condições de fornecimento da matéria prima. A mobilização regional para garantir a expansão foi uma das principais manifestações de ação coletiva na região. Para garantir o fornecimento de matéria prima, os prefeitos, deputados e sindicalistas do ABC, realizaram várias

---

<sup>10</sup> Os principais diagnósticos pode verificados em:

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ABC. *A Atividade Econômica nos anos 90 no Grande ABC*: Caderno de Pesquisa N° 1.

\_\_\_\_\_. *A Atividade Econômica nos anos 90 no Grande ABC*: Caderno de Pesquisa N° 2.

\_\_\_\_\_. *A Atividade Econômica nos anos 90 no Grande ABC*: Caderno de Pesquisa N° 3.

\_\_\_\_\_. *A Atividade Econômica nos anos 90 no Grande ABC*: Caderno de Pesquisa N° 4.

reuniões com representantes da Petrobrás, o Ministério de Minas e Energia e até com o Presidente da República, enquanto a bancada parlamentar se empenhava em garantir a aprovação das mudanças da legislação estadual do zoneamento industrial, que também entravava a expansão do Pólo. Estão previstos mais de US \$ 300 milhões em investimentos para expansão do Pólo, como também um incremento de mais de US \$ 2 bilhões no faturamento<sup>11</sup>.

Em relação à criação de pequenas empresas de base tecnológica, merecem atenção especial as incubadoras de empresas<sup>12</sup>, resultado das parcerias da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, Prefeituras e Sebrae<sup>13</sup>. A região conta hoje com 3 incubadoras de empresas.<sup>14</sup>

De certa forma, a Agência de Desenvolvimento Econômico representa um agente estratégico neste eixo estruturante, atuando na gestão de importantes projetos, tais como: Arranjos Produtivos Locais, em parceria com o Sebrae, atuando na capacitação de micro e pequenas da região dos setores de plástico, ferramentaria e metal-mecânica; O projeto CIAP, já citado anteriormente, tem papel fundamental no desenvolvimento do setor plástico. A instalação do posto avançado do BNDES na sede da Agência busca facilitar o acesso ao crédito para as empresas da região. Verificou-se um aumento de mais de 200% no repasse de crédito num comparativo do 1º semestre de 2003 e 2004.

### **5.5 Ambiente Urbano de Qualidade**

Com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população, além de fomentar o desenvolvimento integral do ambiente urbano, dentro de uma política de requalificação urbana com inclusão social, os atores regionais procuraram implementar um conjunto de instrumentos urbanísticos por meio de projetos de dimensões diversas para espaços arquitetônicos e paisagísticos de qualidade, a fim de garantir acesso a todos ao espaço público; como também uma política de conservação e recuperação do patrimônio cultural e histórico da região. Porém, este eixo não se consolidou com muitas ações regionais.

Um importante instrumento para o planejamento urbano é o Plano Diretor. No entanto, está sob a responsabilidade direta das cidades, sendo que a comunidade regional não tem qualquer interferência a não ser que seja convidada. Além disso, vale lembrar que a comunidade regional teve importante participação na 1ª Conferência Nacional das Cidades, onde levou propostas estratégicas de interesse regional. Uma pesquisa conduzida pelo IMES<sup>15</sup> em parceria com o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC foi elaborada para apurar a qualidade de vida da região<sup>16</sup>

### **5.6 Identidade Regional e Estruturas Institucionais**

O Objetivo principal foi o fortalecimento das estruturas institucionais da região, objetivando a construção e consolidação de identidade e comunidade cívica regional.

Dentro deste tema destacamos a questão da modernização administrativa e reforma tributária dos municípios, como, por exemplo, o acordo de padronização das alíquotas de ISS e a implementação das leis municipais de incentivos seletivos. No entanto, a experiência mais recente do Consórcio neste tema vêm mostrando as dificuldades que as cidades enfrentam em estruturar uma política tributária consistente, e articulada entre

---

<sup>11</sup> Ver Prefeitura de Santo André (2005).

<sup>12</sup> O objetivo das incubadoras é o desenvolvimento de novos empreendimentos, para tanto oferta serviços de capacitação técnica, gerencial e mercadológica para micro e pequenos empreendedores, como também disponibilização de infra-estrutura e serviços de apoio.

<sup>13</sup> Sistema de apoio as micro e pequenas empresas

<sup>14</sup> Sendo 1 de base tradicional em Mauá, 1 de base mista em São Bernardo do Campo e 1 de base tecnológica em Santo André.

<sup>15</sup> Universidade Municipal de São Caetano do Sul

<sup>16</sup> IRQVU – Índice Regional de Qualidade de Vida Urbana - trata-se do levantamento de um conjunto de indicadores que subsidiarão a transformação e e ajuste das políticas públicas municipais e regional.

elas. Mais particularmente, algumas cidades que fazem parte do Consórcio deflagraram iniciativas isoladas de atração de empresas por meio de uma redução da base tributária.

### **5.7 Inclusão Social**

O Eixo voltado para a inclusão social teve resultados promissores nas políticas públicas de saúde, como foi mostrado, por exemplo, na finalização do Hospital Regional de Clínicas “Mário Covas”, o que envolveu investimentos de R\$ 50 milhões do governo estadual e R\$ 10 milhões do governo federal. Além disso, este Eixo gerou um investimento de R\$ 25 milhões do governo do estado para a conclusão do Hospital Serraria e a Casa Abrigo Regional<sup>17</sup>, o que também representou um avanço no tema de inclusão social. Entretanto, questões relacionados à segurança pública ficaram aquém das expectativas.

## **6 CONCLUSÕES**

Os Acordos Regionais representaram instrumentos, talvez não definitivos, que contribuíram para fazer com que a região do Grande ABC superasse alguns dos seus problemas de interesse comum. Um conjunto de acordos importantes, como, por exemplo, os reservatórios de contenção (piscinões), de fato saíram do papel. E, por um lado, nem todos os acordos importantes que foram viabilizados dependiam de recursos financeiros, como mostrou a criação da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Por outro lado, vários acordos que tinham previsão orçamentária, tais como a ligação ABC – Guarulhos (Jacú-Pêssego), e a construção do trecho sul do rododanel, sofreram descontinuidade. E, por fim, outros acordos não dependiam de recursos, mas de articulação política, e não foram viabilizados pelos atores locais, como, por exemplo, a unificação das alíquotas de ISS e a Lei de incentivos seletivos. Neste sentido, este trabalho trouxe a hipótese central do capital social que vem sendo gerado a partir do próprio processo da construção dos acordos regionais. Os acordos representaram um valioso instrumento para o desenvolvimento sustentado de ponto socioeconômico e ambiental. Ao longo deste processo aconteceram falhas, mas várias delas foram superadas devido ao clima de cooperação entre os atores regionais. Segundo Abrucio (2001) o modelo regional de cooperação do ABC foi o único que envolveu o Governo do Estado de algum modo na coordenação metropolitana, sendo o único que conseguiu criar instituições regionais. A Câmara Regional representou um avanço em termos de estimular um ambiente de aprendizagem e negociação de conflitos, que permitiu um padrão de desenvolvimento sustentado que não mais dependia único e exclusivamente da vontade de grupos restritos. De certa forma, a criação da Câmara Regional simbolizou o surgimento de um novo modelo de institucionalidade de participação cívica, que se revelou como “um incrementador” do desenvolvimento socioeconômico, pois a consciência coletiva de que cada um dos atores teve de seu papel e de seus deveres, respeitando-se as características individuais, enraizaram o embrião de uma base cultural da comunidade cívica.

No entanto, esta hipótese central, referente à criação do capital social a partir do processo de construção dos acordos regionais, precisa ser verificada com maior profundidade através de um acompanhamento e pesquisa detalhada de cada uma das categorias de acordos que mencionamos anteriormente.

Verificamos que a Câmara Regional do Grande ABC apresentou também contribuições inovadoras para o atual dilema da ausência de um modelo institucional consolidado para

---

<sup>17</sup> Constituída a partir da articulação dos governos municipais, parlamentares e movimentos sociais, foram acordadas um conjunto de regras do ponto de vista político, financeiro e administrativo, para garantir atendimento a mulheres e seus filhos (com idade até 18 anos) em situação de risco.

a organização, gestão e financiamento das áreas metropolitanas no Brasil. O nível de confiança e cooperação entre os atores regionais, como também a participação do Governo do Estado e do Governo Federal representaram avanços para a soluções dos problemas comuns.

Neste sentido, cabe particularmente destacar o envolvimento construtivo e ativo do governo federal no arranjo de planejamento a partir do ano 2003.

Na nova fase mais recente, vem se criando uma consciencia mais clara que o sucesso da Câmara depende também de um novo relacionamento mais direto entre a região e os centros de poder nacional, para dar o suporte necessário aos projetos. Esta aproximação de fato ocorreu após a entrega da chamada “Carta do ABC” ao presidente Lula, que tinha uma série de reivindicações da região. O governo federal, consciente acerca do seu papel na re-pactuação federativa, conseguiu atender rapidamente uma série destes pedidos da Carta, como a ampliação do pólo petroquímico, a criação da Universidade Federal do Grande ABC, e a aprovação de uma nova Lei de Consórcios Públicos que proporciona mecanismos para fortalecer e facilitar a gestão compartilhada entre os entes federativos.

Todavia, com todos estes avanços em termos da criação de um capital social e de uma aproximação com o governo federal, cabe destacar a progressiva fragilização interna da Câmara Regional a partir de 2002, em grande medida colocada pela ausencia de lideranças regionais que prosseguissem dando impulso a esta nova institucionalidade. Do mesmo modo, o esfacelamento das representações sociais na região, bem como a falta de uma política clara do Consórcio Intermunicipal para uma estratégia de continuidade das ações encaminhadas anteriormente pela Câmara Regional, representam fatores importantes para o relativo esgotamento desse forum, bem como para uma urgente necessidade de renovação.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando. *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.
- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ABC. *A Atividade Econômica nos anos 90 no Grande ABC: Caderno de Pesquisa N° 1*. Santo André: 1999.
- \_\_\_\_\_. *A Atividade Econômica nos anos 90 no Grande ABC: Caderno de Pesquisa N° 2*. Santo André: 2000.
- \_\_\_\_\_. *A Atividade Econômica nos anos 90 no Grande ABC: Caderno de Pesquisa N° 3*. Santo André: 2001.
- \_\_\_\_\_. *A Atividade Econômica nos anos 90 no Grande ABC: Caderno de Pesquisa N° 4*. Santo André: 2002.
- BORJA, Jordi. *As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão européia e latino-americana*. In: FISHER, Tânia (org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégica e organizações locais*. 2º ed., Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.
- CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC. *A região encontra soluções*. Santo André: jan. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Termo de acordo da Câmara Regional do Grande ABC*. Santo André: mar. 1997.
- \_\_\_\_\_. *Carta da Câmara do Grande ABC*. Santo André: maio 1997.
- \_\_\_\_\_. *Relatório 1998*. Santo André: jan.1999.
- \_\_\_\_\_. *Planejamento Regional Estratégico: Dossiê*. Santo André: ago.1999.
- \_\_\_\_\_. *O caminho do desenvolvimento sustentado*: Santo André: 2004.
- CARDOSO, Ruth. *Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21*. São Paulo Perspec., Apr./June 2004, vol.18, no.2, p.42-48. ISSN 0102-8839.
- COCCO, Giuseppe et al. *A Agência de Desenvolvimento do Grande ABC Paulista: entre a agenda regional e a ação territorial*. in: *relatório de consultoria apresentado à Agência Regional do Grande ABC*. Santo André: jun. 2001.
- COCCO, Giuseppe. *O Desenho institucional metropolitano*. in: *Retratos metropolitanos: A experiência do Grande ABC em perspectiva comparada*. São Caetano do Sul: 2001, p. 171– 176.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DAS BACIAS DO ALTO TAMANDUATEÍ E BILLINGS. *Cenário econômico para a região do Grande ABC*. Santo André: dez. 1992.
- DANIEL, Celso & SOMEKH, Nadia. *Novas estratégias de ação regional: a experiência recente da Câmara do Grande ABC*. in: “VIII Encontro Nacional da ANPUR”, Anais, Porto Alegre: maio 1999.
- DANIEL, Celso. *Internacionalização, integração e o papel das cidades*. Notas sobre o caso do Grande ABC,. in: “*Cidade, cidadania e integração. Comissão parlamentar conjunta do mercosul e Instituto Friedrich Naumann*”, São Paulo:1997, p. 75 - 85.
- \_\_\_\_\_. *Uma experiência de desenvolvimento econômico local: A Câmara Regional do Grande ABC*, Santo André: dez. 1999.
- \_\_\_\_\_. *A Gestão Local no Limiar do Novo Milênio*. in: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (org.) *Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999, p. 182 - 242.
- FRANCO, Augusto. *Desenvolvimento, capital humano e capital social*. Carta DLIS 04, fev. 2002
- \_\_\_\_\_. *Capital social e o desenvolvimento comunitário*. Carta DLIS 56, mar. 2004
- \_\_\_\_\_. *Capital social e o desenvolvimento local*. Carta DLIS 67, set. 2004
- GIL, Antonio C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. - 3º Ed. - São Paulo: Atlas, 1996.
- GIL, Antonio C. et al. *Gestão para o desenvolvimento da regionalidade*. in: *I seminário internacional: O desenvolvimento local na integração: estratégias, instituições e políticas*”. Anais, UNESP, Rio Claro, 2004. CD-ROM.

HOUAISS. *Dicionário eletrônico da língua portuguesa*. São Paulo: Objetiva, 2001.

KLINK, Jeroen J.; LEPORE, Wendell C. *Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista: Uma perspectiva brasileira de governança metropolitana*. in: *I seminário internacional: O desenvolvimento local na integração: estratégias, instituições e políticas*. Anais, UNESP, Rio Claro, 2004. CD-ROM.

KLINK, Jeroen J. *A Estruturação de um Novo Regionalismo*. 2000, Tese (Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, 2000.

\_\_\_\_\_. *A Cidade – região: Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. *O Desenho institucional metropolitano*. in: *Retratos metropolitanos: A experiência do Grande ABC em perspectiva comparada*. São Caetano do Sul: 2001, p. 158–163.

\_\_\_\_\_. *O limiar de uma nova regionalidade: um estudo transversal da região do Grande ABC Paulista*. São Caetano do Sul, 2005.

LEITE, Márcia de Paula. *Desenvolvimento econômico local e descentralização na América Latina: A experiência da Câmara Regional do Grande ABC no Brasil*. Relatório de Pesquisa GTZ-CEPAL, DECISA/UNICAMP, Campinas: nov.1999.

\_\_\_\_\_. *Os Setores de plástico e automotivo no ABC Paulista e sua relação com a Câmara Regional*. DECISA/UNICAMP, Campinas: ago. 2001

MINCIOTTI, Silvio A. *Velhos problemas, soluções modernas*. in: *Nosso século XXI*. Santo André: Ed. Livre Mercado, 2001

OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado nação*. A ascensão das economias regionais, Rio de Janeiro: Campus, 1996.

PLANTEC ABC. *Minuta Plantec ABC 2004*. Santo André: 2004.

Prefeitura de Santo André, Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional, OBSERVATÓRIO ECONÔMICO. *Boletim n° 7*. Santo André: 2005.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*; tradução Luiz Alberto Monjardim. – 4 ed. – Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

RATTNER, Henrique. *Prioridade: construir o capital social*. Revista Espaço Acadêmico Ano II n° 21, Fevereiro de 2003 mensal – ISSN 1519 –6186.

REIS, Regina C. *Articulação política regional: a experiência do Grande ABC (1990 – 2005)*. 2005, 261 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL. *Conheça Santo André*. Santo André, 2004. CD-ROM.

SENGENBERGER, Wener; PIKE, Frank. *Os distritos industriais e a recuperação econômica local: questão de pesquisa e de política*. in: URANI, André et al. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*, Rio de Janeiro: DP& A, 1999.

SASSEN, Saskia. *A nova economia urbana: a interseção dos processos globais com a localidade*. in: *As cidades na economia mundial*, São Paulo, Studio Nobel, 1998, pp. 75 –102.

SOMEKH, Nadia. *Fragmentação não pode resistir mais*. in: *Nosso século XXI*, Santo André: Editora Livre Mercado, 2001.