



Luiz Roberto Alves*

*Professor Livre-Docente e Coordenador do Programa de
Pós-Graduação em Administração da Universidade Metodista.
E-mail: luiz.alves@metodista.br

Resumo:

O presente artigo reflete uma pesquisa em movimento; daí a expressão de Galileu Galilei: e (sem dúvida) se move, usada depois de sua submissão aos inquisidores. Neste artigo será analisada a micro-física do Grande ABC, São Paulo, que é o terceiro maior pólo de trabalho e consumo do país, um território de uma centena e meia de “bairros” que antes denominavam-se “favelas”, representante de quase 8% do PIB paulista e região dos maiores salários industriais do Brasil. Ali se moveu um processo original de coprodução governativa regional, que se iniciou, em 1990, com um consórcio espontâneo dos sete municípios que compõem a região, e que depois de 10 anos institucionalizou-se com câmaras e grupos de trabalho paritários, compostos por agentes públicos, membros dos arranjos produtivos e ampla representação da sociedade civil. A realização deste trabalho exigiu o acompanhamento crítico dos desdobramentos dessa associatividade, o que implicou em participar de dezenas de encontros, colóquios, seminários e assembléias, sempre com a presença dos diversos *stakeholders*, sustentadores regionais. Aqui se busca, pois, via experiência local-regional, demonstrar os principais conceitos, os fundamentos políticos e as perspectivas das chamadas “concertações” regionais, seus interesses, suas leituras de mundo, suas necessidades e seus projetos de construção compartilhada do bem-comum. Embora haja dilemas e desafios, ficam evidentes as atitudes

inovadoras na experiência de uma maioria, 18 anos de consorciatividade regional, de diferenças pontuadas por alguns consensos, de mais acordos do que divergências. Mais que estratégico, o processo que ainda se move foi educativo, isto é, provocou mudanças na consciência da sociedade local/regional.

Palavras-chave:

Consórcio. Co-produção de Serviços Públicos. Governança.

Abstract:

This text, the structure of which connects experience and thinking, analyses the territorial micro-physics of the Grande ABC (Great ABC) area, São Paulo, Brazil, the third largest work and consumption pole of the Country. This area includes around one hundred and fifty “bairros” (neighborhoods) that since the sixties were called favelas (slums). It represents almost 8% of the State of São Paulo GDP and is the region of highest industrial salaries in Brazil. It was there that an original process of regional governance co-production was started in 1990 with a spontaneous consortium of the seven municipalities. Ten years later it was institutionalized with chambers and working groups made up on a parity basis of public

agents, members of production arrangements and a wide representation of civil society. The development of this work demanded a critical follow up of the unfolding of this associativity since 1990 up to now. That is why the research is yet on the move. This implied the participation in dozens of meetings, colloquia, seminars and assemblies, always with the presence of the several stakeholders, the regional supporters. Here the participants try, through the local-regional experience, demonstrate the main concepts, the political foundations and the perspectives of the so-called regional “concertations”, their interests, their world readings, their needs and projects of a shared construction of the public well being, according to the well known 2003 UNO documents. Although there are dilemmas and challenges in this regional and metropolitan “concertation”, involving 2.6 million people in a 208,062.73 acres (841 km²) territory, innovative attitudes are evident in the experience of reaching the majority age, with almost 20 years of regional governance in consortium. The signing of forty-two agreements between the regional governance and the Governments of the São Paulo State and the Brazilian Republic reveals the success of the tripartite governing consortium. This text covers the historical facts, the range of the tripartite participation (government, production arrangements and civil society), the main moments of pacts and agreements, the strategic directions of the action, the governance results, and the new challenges for the 2010-2020 decade.

Keywords:

Co-production of Public Services. Governance. Consortium.

1. Introdução: rotação e translação da cidade

Eu indicaria a via de uma política de civilização que ressuscitaria as solidariedades, faria recuar o egoísmo e, mais profundamente, reformaria a sociedade e nossas vidas. De fato, nossa civilização está em crise. Neste ponto, onde ela e

nós chegamos, o bem-estar material não levou necessariamente a um bem-estar mental, o que testemunha o consumo desenfreado de drogas, ansiolíticos, antidepressivos e soníferos. O desenvolvimento econômico não conduziu a um desenvolvimento moral. A aplicação do cálculo, da cronometria, da hiper-especialização, da compartimentalização no trabalho, nas empresas, nas administrações e, finalmente, em nossas vidas, provocou freqüentemente a degradação das solidariedades, a burocratização generalizada, a perda de iniciativa, o medo da responsabilidade

(Edgar Morin. **Le Monde** apud Marco Aurélio Weissheimer, **Carta Maior**, 25.04.2007).

À memória do Prefeito Celso Daniel, líder e educador.

Aquelas cidades planejadas precariamente e fartas em densidade demográfica e problemas ambientais, crescidas pelo impacto de trabalhadores migrantes a serviço dos desdobramentos das revoluções industriais, tanto do século XIX europeu, como do XX latino-americano, foram relidas por olhares econômicos e arquitetônicos, também globalizantes, a partir dos anos 80. Ao mesmo tempo, houve leituras de organizações cívicas que também sofriam as “reestruturações” do capitalismo globalizante. A despeito de suas contradições econômicas e sociais, a melhor tradução da cidade como lugar para viver caminha para a capacidade de incluir, distribuir e compartilhar. Tentar, pois, ser de fato a *polis*.

A bibliografia brasileira sobre as cidades compreendeu bem os rumos urbanos sob parcial globalização e, melhor ainda, explicou a limitação das análises dos planejadores globais. Compans (1999), pelo ângulo do desenvolvimento das cidades brasileiras, discute os paradigmas atribuídos às denominadas *global cities*: a) descentralização, decomposição de processos e recentralização de funções de controle; b) vocação para o terciário avançado, especialmente o processamento de informações e; c) articulação do global com o local. Na medida em que as cidades passam a ser os *nós* da grande conexão, a solução para os problemas vem, grosso modo, da concretização de novas formas de acordo

social entre atores e protagonistas da cidade, evidentemente a favor da inserção nas redes.

Os valores da sociedade local, incluídas certamente suas culturas, também comporiam o projeto globalizante, ao mesmo tempo uma ação de *marketing* e de formação de novos recursos humanos. Na análise da autora, os planejadores das cidades globais não dão respostas ao sentido sócio-cultural do território, bem como à realidade periférica das cidades e aos movimentos da macro-economia. Ficam de fora da vitrine global tanto os territórios e as gentes comuns, quanto as regulamentações de mercados e o processo de produção e distribuição voltado ao bem-público. Portanto, tais planejadores-vendedores, a exemplo do catalão Jordi Borja¹, partilham de alguns projetos oportunistas das cidades. Kurz (1993) já entrevira o apagamento das luzes da cidade-mercado, especialmente a ilusão urbana de ser vitrine e nó lucrativos, pelo simples fato de estarem as aglomerações inseridas nas cadeias mundiais da economia com seus suportes tecnológico-comunicacionais.

Depreende-se daí que as cidades médias e grandes devem ser entendidas como insustentáveis, não somente pelas contradições de sua realidade socioambiental, mas também pelas suas indefinições quanto aos seus rumos, o significado do seu chão e de sua história, seus modos de gestão e demais variáveis que indagam de seu passado e de seu futuro como lugar de vida coletiva. Na mesma direção, Sassen (2006) avança na reflexão sobre os erros resultantes da privatização exacerbada, a partir da presunção de que o Estado seria o problema, ou os indivíduos-cidadãos fossem os obstáculos ao desenvolvimento e ao progresso. O que a preocupa, depois dos conhecidos estudos sobre as cidades globais, é a perda de direitos da pessoa e a exigência imediata de novas formas de representação social, mais diretas, capazes de simbolizar a superação das privatizações. Desse quadro, participam pensamentos sócio-econômicos com perspectivas comunicacionais e culturais. Muniz Sodré (2002) tem uma proposta clara para repensar a sociedade midiaticizada, essa cidade global:

...trata-se de se pôr cientificamente na

contramão do movimento expansivo de redução da *experiência vital* pelo crescimento exponencial da armação tecnológica do mundo, coonestado pelo comercialismo indiferente das organizações que dominam as mídias. Isto implica inscrever no pensamento comunicacional o horizonte de revitalização da experiência democrática a partir do 'comum', isto é, da capacidade de articulação ético-política das organizações regionais e populares (SODRÉ, 2002, p. 257).

Fica claro, pois, que na cidade dão-se as grandes disputas, ainda mais densas quando simbólicas. Embora muitas vezes beirem o caos, tais disputas podem construir solidariedades.

Não é demais relembrar que os territórios do desejo de vida social e comunitária, que são as cidades, passam a conhecer e sofrer, nos anos 80 do século anterior, os resultados de novo desdobramento do aparato tecnológico-industrial, por sua vez, produtor das novas relações entre capital e trabalho, associatividade e governança. Precisamente no interior desse processo, situam-se regiões com as características do Grande ABC Paulista, o pólo-referência da revolução industrial brasileira.

Neste trabalho, a atitude descritiva deve ceder lugar a um pensamento dialético que trabalha a cidade-região como parte do movimento internacional de novas políticas urbanas e busca apresentar caminhos sólidos de nova cultura política, em que se destacam princípios integradores e consensuais no universo das diferenciações sociais urbanas. Tal proposição constrói sentidos para uma sociedade internacionalizada e em busca de modos de gestão que superem as representações e articulações tradicionais dos poderes executivo, legislativo e judiciário do município, do estado e da nação. No interior das experiências em movimento, comparam-se processos inovadores presentes no debate e nas tomadas de decisão e analisam-se conceitos e projetos, quer os divergentes, quer os convergentes, mas sempre úteis a uma nova visão dos atores de novas gestões sociais.

2. Conceitos indispensáveis: governança e regionalidade

Embora os novos modos de pensar e realizar os governos regionais possam ser melhor explicados pela história cultural e política das regiões, cabe pensar nos enquadramentos possíveis das novas regionalidades, na consorciatividade das cidades e na dinâmica dos diferentes atores sociais que passaram a constituir o que se tem amiúde chamado governança regional. A nova governança é o primeiro degrau de uma gestão social.

Convém considerar que, em números do IBGE (2009) 60% da população urbana brasileira vivem hoje em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de pessoas. Essa suposta cidadania sofre consequências do modelo urbanístico concentrador, excludente e predatório, o qual, se não fora visível nos estudos de Geografia e História seria cortante nas manchetes de jornais contemporâneos. Portanto, não há outro caminho senão uma governança criativa a incidir sobre novas atitudes da cidadania e suas representações.

Esse processo, que se quer analisar e interpretar no fenômeno do Grande ABC, acumula valores simbólicos vindos da história de migrações e imigrações, da política do favor e da clientela e de conflitos entre capital e trabalho, mas também de consensos indispensáveis, os quais se cruzam com o advento da internacionalização dos capitais financeiros e econômicos. Resulta, pois, o desafio das articulações sociais produzidas nas últimas décadas e seu devir organizacional. O destino dessas cidades de fronteiras apagadas, entre a capital de S. Paulo e o mar, antiga sede do capitalismo desenvolvimentista de base industrial, foi posto em xeque e está produzindo novas narrativas de articulações sociais.

Os novos discursos da regionalização e sobre a regionalização precisam vencer as antigas narrativas do conformismo e as propostas de fugas, cercas e segurança armada, que setores privilegiados da sociedade empreendem para a garantia de qualidade de vida a qualquer custo, o que provoca relações de dependência e quebra

de articulações sociais, como nos lembra Sassen (2006). Tais discursos devem, também, superar o fastio e o tédio de setores influentes da burguesia industrial e comercial que, ainda, imaginam viver, nas palavras de Oliveira (1993), em um arquipélago de ilhotas oligárquicas, pois pensaram e agiram no capitalismo com cabeças feudais. No caso, esse autor analisava a visão feudal e de capitâneas que presidiu a divisão de regiões brasileiras, a despeito dos esforços e certos progressos de instituições regionais como Sudene e Sudam.

Nos países em que a velha estrutura de divisão regional não passou do separatismo dos ricos para fins de garantia de seus privilégios e da submissão clientelista dos pobres, as novas formas de regionalidade significam a consciência da queda de fronteiras em microrregiões com vocações plurais, mas confluentes, problemas explícitos de governabilidade e comunidade cívica em formação. Tais comunidades cívicas são locais/regionais e, ao contrário do que se pensou até recentemente, a região - entendida pela ação de nova governança - se recompõe como lugar de novas tomadas de decisão dos diferentes atores sociais. Os atores da governança reconstituem os sentidos do local/regional em face de processos de desterritorialização. Tal perspectiva conceitual se aproxima muito de leituras críticas recentes. Taylor (2007), ao mostrar os debates sobre a relação entre as novas experiências de governança e a redução dos estados nacionais sob globalização, assevera que

Commentators refer to 'the emergence of negotiated self-governance in communities, cities and regions, based on new practices of co-ordinating activities through networks and partnerships'. This involves a reconfiguration of relationships and responsibilities, encompassing complex alliances of actors and networks across permeable institutional boundaries and an expanded vision of the public domain (TAYLOR, 2007, p. 298-299).

Taylor (2007), citando Hickey e Mohan (2005), observa a tendência a "...treat the local and the community as self-evident and unproblematic social categories" (HICKEY; MOHAN, 2005 apud TAYLOR, 2007, p.301) e sumariza as críticas a modos de produção social que tergiversam os

efetivos controles e se tornam dóceis corpos sob domínio das novas centralidades do poder. Evidencia, portanto, a exigência de avaliação, controle social, transparência e visão histórica a quaisquer experiências de governança distintas das tradicionais.

Ao analisar o federalismo brasileiro e seus mecanismos tradicionais de poder, Abrucio (2002) saúda as novas regionalidades e os novos mecanismos de governança e afirma que a configuração das grandes áreas metropolitanas somente se consolida nas últimas décadas. No entanto, tais grupos de cidades tem papel econômico e social de destaque, visto que, além de suas posições geográficas, nelas se concentram riquezas e desigualdades.

Klink (2001) associa, também, os novos modos de governança regional à tradição e à contemporaneidade. Cita Vainer, (1995), para lembrar que, na linha de Oliveira (1993):

O regionalismo brasileiro tradicional visava aglutinar os interesses dos grupos das áreas periféricas no espaço nacional (...) instaurando a unidade intra-regional (e a negação dos conflitos internos) e negociando no plano supra-regional a condição dessa subordinação no espaço nacional (VAINER, 1995 apud KLINK, 2001, p.94.

Klink (2001) destaca que as novas políticas urbanas entendem o estágio de gerenciamento de serviços urbanos segundo um enfoque empresarial, porque:

uma vez que o capital produtivo é volátil, torna-se imprescindível às coalizões locais mostrarem a atratividade da sua malha urbana em termos de redução de custos (tributários, logísticos, fundiários e salariais) e de implementação de investimentos (públicos) que garantam a conectividade com a economia mundial de fluxos (KLINK, 2001, p. 97).

Por certo, Vainer (1995) nega qualquer ingenuidade em face das novas centralizações difusas do poder e das cidades postas à venda para os novos capitais. No entanto, pelo sim, pelo não, estabelece clara confluência com a reflexão em torno dos novos arranjos regionais. Coutinho

(2003) mostra que, nos anos 90, a guerra fiscal resultou de investimentos setoriais do poder público e do sistema industrial que impactavam a urbanidade local/regional e criavam um “não-sistema” que, na ausência de nova visão federalista, atribuía ao suposto mercado toda a regulação. Então, tentou-se o “salve-se quem puder”, o que significou maior fragmentação. Atores locais e regionais diversos, a partir de sua experiência histórica, não somente intuíram o problema como, comparando a outros espaços regionais da Europa e dos Estados Unidos, não tiveram dúvida de que tal caminho seria fatal para a economia e a sociedade, notadamente nas microfísicas avançadas em organização industrial, comercial e cívica. Daí que as formas criativas de governança passam a significar protagonismo político. Provavelmente, trata-se do que Daniel (2003) chamou de

...nova institucionalidade, única no Brasil, que foi sendo criada ao longo da década de 1990, acompanhada de um conjunto de ações discutidas coletivamente, implementadas, seja bilateralmente, seja multilateralmente, ações de cooperação que envolvem, inclusive, cooperação de municípios (DANIEL, 2003, p. 65).

Definem-se, pois, nos últimos 20 anos do século passado, como necessários e recorrentes, o regional e sua governança, visto ter sido impossível manter a divisão tradicional do poder, que não respondia sequer à manutenção de um patamar de vida adquirido e, menos ainda, a algum avanço social. Está claro que interessam a este estudo as microfísicas regionais, o agrupamento mais ecumênico possível de municípios. No caso de São Paulo, esse processo ecumênico se distancia das 15 regiões administrativas (que somente obedecem à máquina do governo paulista) e se aproxima dos consórcios da bacia do rio Piracicaba, da região do Grande ABC (Bacias Billings e Tamanduateí), dos vários consórcios de saúde (como Amunpar) e outras micro-físicas. Portanto, em princípio, uma atitude governativa é o primeiro estágio da institucionalização da gestão social.

Fora do universo empresarial, no qual a governança é um conceito já sólido, essa atitude busca laços intergovernativos locais-regionais e,

ali, o empreendimento mais próximo do bem-público é o consórcio, figura cooperativa presente mesmo na Constituição do Estado Novo, mas à espera de novos processos sociais e novos sentidos. A governança consorcial cria conexões público-privadas e com o terceiro setor, agregando novos empreendimentos e atores, definindo-se, em consequência, como gestão social.

Além de todos os valores cooperativos, os parceiros-atores deixam para trás o que Coutinho (2003) chamou de “não-sistema” o perigoso lugar do vale-tudo econômico-político. A gestão social do lugar é um processo definidor da identidade, ou das identificações sociais, para não correr o risco de singularizar. Mas o debate precisa condensar maior massa crítica. Lencioni (1999, p.193) cita Santos para evidenciar que a globalização também fragmenta os espaços menores e, assim, “...com o espaço tornado mundial, as regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam” (SANTOS apud LENCIONI, 1999, p. 193).

Lencioni (1999) reconhece que a nova definição de fronteiras passa pela ação política. Segundo Poche (apud LENCIONI, 1999, p 192), “pelo movimento de reconstituição de uma autonomia cultural e econômica, busca-se reconstruir a identidade regional subtraída pela dimensão política institucional”. Ora, há direitos científicos em se propugnar gestões sociais desde a paróquia até as instituições e organizações mundiais. No entanto, se a identificação do lugar e com o lugar é condição para a compreensão do mundo - e sua necessária crítica - muito esforço científico é exigido para o estudo das variadas formas de gestão social do território de identidades. De fato, para Lencioni (1999) a própria Geografia descobrira a região, no final do século XIX europeu, como um dos seus nichos mais ricos e promissores. A memória de La Blache, precursor do campo, não é curta. Vale citar:

O que Ulisses reteve das suas viagens foi o conhecimento das cidades e dos costumes de muitos homens; e para a maioria dos autores antigos, aos quais a Geografia deve os primeiros pergaminhos, a idéia de região é inseparável da idéia dos seus habitantes; o exotismo tanto se traduz pelos meios de nutrição e aspecto físico dos indígenas, como pelos montes, desertos ou

rios que formam o cenário (LA BLACHE apud LENCIONI, 1999, p. 104).

Os diálogos do Grande Khan e do jovem “pesquisador” Marco Pólo, em “Le Città Invisibili” de Calvino (1993), constroem significações muito próximas a esta alusão em torno do protagonista da Odisséia. A melhor, talvez a única, geografia é a que interessa, convida, constrói, é constituída e desafia as pessoas e as comunidades.

Para Lencioni (1999), a objetividade do estudo regional reside na consciência que os homens tomam da paisagem em que vivem, enquanto constroem identidades. Com vistas a pensar a chamada globalização do momento presente, a autora lembra que o tempo de La Blache entendeu “que a modernidade, fundada na indústria e no urbano, dissolvia os lugares, esgarçava os laços entre as pessoas e enfraquecia a idéia de comunidade local. Havia uma necessidade do discurso regional para constituir a unidade da nação” (LENCIONI, 1999, p. 100-101).

O viver regional sabe, para lembrar Ianni (apud LENCIONI, p. 191), que “...a globalização não apaga nem as desigualdades nem as contradições que constituem uma parte importante do tecido da vida social nacional e mundial. Ao contrário, desenvolve umas e outras, recriando-se em outros níveis, com novos ingredientes” Ora, a região é reconhecida como espaço de identidades, mas não imune à volatilidade do circo internacional montado. Assim, os esgarçamentos dos laços sociais, também estimulados pelas posturas tradicionais dos poderes locais/regionais atrelados aos estados nacionais, e além deles, exigem reações capazes de educar no sentido de se criarem novas culturas de coordenação e cooperação, aqui entendidas como governança.

Como lugar de pesquisa, e não somente de militância, interessa saber se tais experiências criam novos marcos federalistas, expressões republicanas, processos democráticos, e em que graus o fazem; bem como interessa auferir suas relações com os poderes tradicionais, com a sociedade pouco ou nada distributiva de bens, com as exigências de sustentabilidade socioambiental e com o futuro das novas gerações, via educação, cultura, tecnologia. Do discurso da cidadania

organizada depreende-se que o adensamento dessas experiências deverá, ou poderá, resultar em contribuições ao processo de construção de políticas públicas integradas e integradoras, a par do questionamento das antigas e persistentes culturas políticas. Não cabe nenhuma ingenuidade nesse movimento cívico, visto que se dá uma nova combinação de situações, como lembram os pesquisadores europeus. Wright (1996), citado por Le Galés (1998), assevera:

La recessione economica, una variazione ideologica del paradigma che tende a favorire il mercato, l'evoluzione della política, l'internazionalizzazione, la liberalizzazione, la multinazionalizzazione, l'europeizzazione, il progresso tecnologico, la riforma del settore pubblico, la perdita di importanza delle preoccupazioni politiche e gli inviti al decentramento si sono combinati in maniera dinamica (WRIGHT, 1996 *apud* LE GALÉS, 1998, p. 56).

Le Galés (1998) analisa o novo policentrismo no exercício do poder, muito diverso dos distritos marshallianos (c.1920), pois, hoje, é exercido por novas regulações locais, e mais capazes de articulações com outros níveis de governo em razão da qualidade dos seus atores, governo, mercado e movimentos sociais. Em seu texto, no entanto, fica claro o papel das regiões na Europa:

In Europa, i territori, in particolare le città e le regioni, hanno giocato storicamente un ruolo essenziale nella formazione degli Stati nazionali e delle società nazionali. A partire dal momento in cui il vincolo 'Stato' si è un po' allentato, città e regioni sono apparse como uno dei livelli possibili di regolazione degli interesse, dei gruppi e delle istituzioni, anche se questi territori non hanno le caratteristiche dello Stato nazione. Senza troppe illusioni, si può tentare di evidenziare formazioni sociali e politiche che sembrano essere un po' originalinell'ambito di certi territori (LE GALÉS, 1998, p. 61).

Enfim, a autoridade de Santos (*apud* LENCIONI, 1999) sobre o tema permite concluir que, ainda que as próprias identidades regionais sejam colocadas em xeque pela dinâmica global,

aí é que as regiões e as experiências variadas de seu governo são mais importantes. Cita-se:

...pensamos que: em primeiro lugar, o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos eventos, aumenta a diferenciação dos lugares; em segundo lugar, já que o espaço se torna mundial, o ecúmeno se redefine, com a extensão a todo ele do fenômeno de região. As regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam. Agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região, ainda que a reconheçamos como um espaço de conveniência e mesmo que a chamemos por outro nome (SANTOS *apud* LENCIONI, 1999, p. 196).

A reflexão nacional e internacional e a devida consciência crítica do processo exigem, pois, a compreensão dos modos de organização e dos produtos das ações cívicas de cidades e regiões, ou de cidades-regiões, especialmente aquelas com grau elevado de internacionalização, de fluxos socioeconômicos, como se dá no Grande ABC paulista. Como se sabe, o território reúne São Bernardo do Campo, Santo André, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, espaço do planalto que se considera "Paulistarum Terra Mater", terra-mãe dos paulistanos.

3. O Grande ABC Paulista: a opulência movente

A microrregião sudeste do espaço metropolitano de São Paulo ocupa área de 841 km² e distribui seus dois milhões e quinhentos mil habitantes por sete cidades, estabelecendo a ocupação de quase quatro mil pessoas por quilômetro quadrado. Colocada na rota de passagem entre o litoral e o planalto, a região somente é descoberta como lugar auxiliar ao projeto de desenvolvimento de São Paulo a partir do fluxo de imigrantes iniciado em 1877 e do estabelecimento da linha ferroviária pelos ingleses, na mesma época, ligando São Paulo ao porto marítimo de Santos. Em 1920, sua população era de 25.215 habitantes e, hoje, a região é parte significativa dos quase 18 milhões da metrópole paulista. Enquanto os imigrantes, notadamente

italianos, espanhóis, eslavos e depois japoneses, constituíam a base profissional e cultural de sua população até os anos 30, a explosão do projeto capitalista de cunho industrial, na sequência da segunda guerra mundial, atraiu milhares de brasileiros das regiões mais empobrecidas do país.

Ergue-se, assim, nos anos cinquenta, o pólo industrial de empresas com tendência globalizadora, a despeito da administração taylor-fordista, destacando-se os ramos químico, petroquímico, de autopeças, eletromecânicos e as montadoras de automóveis. Esse pólo substitui as antigas formas pioneiras e de base cooperativa da indústria oriunda da primeira revolução industrial do início do século, isto é, as plantas moveleira e têxtil. O desenvolvimento socioeconômico associado à construção de novas experiências democráticas seria impensável na região sem o concurso das culturas do trabalho, da renovação dos poderes públicos e do aprendizado das forças econômico-financeiras que, a partir de 1989, se organizaram em fóruns, câmaras e grupos de trabalho.

Hoje, a região conta com cerca de cinco mil indústrias e mais de trinta mil estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, sendo que 35,34% dos empregos ainda são oferecidos nas grandes indústrias de transformação. O setor de serviço já emprega 40,04%, conforme dados de 2008. Para dar uma ideia da capacidade regional de se reconstruir no interior da reestruturação capitalista dos anos 80 e 90, da força de trabalho de cerca de um milhão e duzentas mil pessoas, pelo menos 20% encontraram-se desempregadas no correr dos anos 90, diminuindo a menos da metade nos últimos dez anos, embora não se deva esquecer da informalidade e do trabalho precário. Além desse quadro, tem-se o fato de que 56% da área total de 841 km² são protegidos como reserva ambiental da Mata Atlântica e sofrem de especulação imobiliária e de invasões dos que reclamam moradia. A renda *per capita* regional mantém-se no dobro da renda nacional. O PIB regional alcança 2,43% do Brasil e 7,21% do Estado de São Paulo. O país tem a taxa de 17% de analfabetos e a região do Grande ABC não passa de 8%. Torna-se, porém, mais agudo o analfabetismo funcional e tecnológico, dadas

as exigências da nova indústria e dos novos serviços, interessados em manter o terceiro posto no mercado consumidor do país. Os dados de economia informal são similares aos da capital paulista, 55% das pessoas ocupadas com o processo produtivo.

Pela ótica de sua história cultural, a região cruzou três ciclos e se encontra, hoje, no quarto período histórico-cultural. O primeiro ciclo pode ser entendido como o das passagens, pois foi caminho das mercadorias e produtos naturais para o primeiro ciclo de intercâmbio comercial dos séculos XVIII e XIX. O segundo ciclo encarna a construção da identidade industrial, associada à autonomia política das diversas “urbes”, concluída nos anos 50 do século XX. Consolidase nesse ciclo a simbolização do espaço inquieto, reivindicador, berço de movimentos sociais e políticos, que ajudariam, sobremaneira, garantir a redemocratização do Brasil nos anos 70 e 80. O terceiro ciclo foi o do conflito agudo entre capital e trabalho, concluído no início dos anos 90, que sinalizou intensas perdas sócio-urbanas, enquanto ajudou o Brasil a construir sentidos para a cidadania e a participação social; acumulando valores para a criação dos novos consensos da sociedade microrregional, inserida já no quarto ciclo, em processo acelerado de globalização e suas conhecidas consequências.

Sader (1988) lembrou que os projetos e práticas dessas populações organizadas da periferia sinalizam a vitória sobre a desintegração física e simbólica, a conquista de direitos em meio à tensão crítica, a intercomunicação de segmentos a produzir a condição de pessoa dentro da associatividade de trabalhadores e o aproveitamento da riqueza das cidades para efetuar uma melhor distribuição de renda. Na verdade, cria-se a possibilidade de um projeto de humanidade, no qual diminuem as distâncias entre o saber e o fazer.

Assim, essas culturas organizadas em torno do trabalho apresentam, desde o início do século anterior, provas e exemplos de organização social, criação partidária, associatividade de moradores e bairros para a exigência de infraestrutura de serviços públicos, cooperativas de trabalho e crédito (como as società di mutuo soccorso, antigos bancos do povo), bem como

reivindicações sindicais. Entende-se, pois, que a base social organizada historicamente garante certa organicidade regional e impulsiona novos empreendimentos de gestão. Talvez, interesse menos o fato de que três das sete cidades da região se encontram entre as cinquenta melhores do Brasil para se viver do que apreender nessas culturas definidas pelo trabalho um processo francamente favorável a gestões realizadas de modo direto pelos diferentes setores da sociedade.

4. Globalizar também a inteligência regional

Santos (1998: 19-20) mostra que “o território (transnacionalizado) se reafirma pelo lugar. (...) Cabe, todavia, lembrar que graças aos milagres permitidos pela ciência, pela tecnologia e pela informação, as forças que criam a fragmentação podem, em outras circunstâncias, servir ao seu oposto” Essa microrregião, cujos amplos contingentes de trabalhadores interligados pelas origens múltiplas, conviveu com os sentidos de periferia e os superou. Esta marca dificulta aceitar novas e mais cruéis formas de periferização econômica, política e cultural. Não é sem razão que, nessa microfísica regional, a instituição coordenadora do Movimento Regional de Alfabetização seja o Sindicato dos Metalúrgicos. De 1997 a 2008, foram alfabetizadas cerca de 70.000 pessoas e, hoje, os municípios começam a elaborar nova política de educação de jovens e adultos a partir das novas formas de analfabetismo tecnológico, com experiências promissoras, especialmente pela aproximação de universidades da região.

Para alcançar objetivos estratégicos e aprofundar temas, abertos pela desestruturação daquelas cadeias produtivas oriundas da política industrial dos anos 50, a sociedade civil da região e as administrações públicas das sete cidades criaram novas instituições e novos métodos de articulação social; a rigor, nova agenda política. Com base em experiências européias e americanas, debatidas em seminários internacionais realizados no Brasil e no exterior, criaram-se entre 1991 e 1998 três instituições produtoras, veiculadoras e negociadoras de

informação e serviço: o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Tamanduateí e Billings, comumente chamado Consórcio Regional, a Câmara Regional do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico.

O Consórcio, formado pelos sete prefeitos e assessores especializados em políticas regionais prioritárias, é o lugar em que se geram os estudos iniciais em torno de programas e políticas. Formado em 1991, tem-se preocupado, especialmente, com o desenvolvimento sustentado, a destinação final dos resíduos, a revitalização das cadeias produtivas, a criação de estrutura para o turismo de negócios e ecológico e a priorização das crianças e adolescentes em situação de risco, bem como o combate ao analfabetismo. A Câmara Regional, composta por prefeitos, assessores, deputados, funcionários do governo estadual paulista e representantes da sociedade civil, iniciou suas atividades em março de 1997. A Câmara buscou organizar as prioridades, ampliar estudos por meio de dez grupos de trabalho, aprovar 31 exigências básicas da região e negociar com o governo do Estado e da União acordos e processos de implantação das políticas e ações decididas por consenso. A Câmara constituiu-se simbolicamente. Além de políticos e gestores da região, o acordo de sua criação (12.03.1997) foi assinado por cinco membros do Fórum da Cidadania, cinco representantes dos arranjos produtivos e cinco sindicalistas indicados pelos pares. Os principais acordos, acompanhados pelos representantes da sociedade, priorizaram a implementação de um pólo tecnológico na região, o aumento da competitividade das cadeias produtivas, a criação de novos sistemas para a drenagem das águas pluviais e dos efluentes industriais, a implantação do hospital regional, o aumento da oferta de habitação popular, o estabelecimento da universidade federal, a qualificação de trabalhadores para os novos serviços, a revitalização de processos industriais nas plantas ainda produtivas (por exemplo, a indústria de móveis), a melhoria do transporte coletivo, a construção de oportunidades para o primeiro emprego e o fortalecimento do movimento em favor das crianças e adolescentes empobrecidos.

5. Marketing e Compromisso

Deseulado, a Agência de Desenvolvimento Econômico é produto das instituições anteriores e um misto de banco de dados e instrumento de marketing regional. A Agência concentra informações socioeconômicas, produz pesquisas, apóia e fomenta o desenvolvimento de empresas, com vistas ao desenvolvimento sustentado. Constitui-se como organização público-privada (51% privada, 49% pública), enquanto a Câmara Regional é um instrumento político de parceria entre poderes, e o Consórcio, um núcleo oficial de geração de projetos e necessidades nas várias políticas públicas. No entanto, foi de fundamental importância para a criação da Câmara e da Agência a formação do Fórum da Cidadania, órgão exclusivo da sociedade civil iniciado, em 1994, por algumas dezenas de associações, escolas, sindicatos e clubes de serviço. Teve o Fórum a função de ombudsman de todo o processo, estimulando, criticando e analisando as ações do Consórcio, da Câmara e da Agência.

Como se pode perceber, a agenda consentida da micro-física regional significou um momento necessário da consciência política, um ato de identificação no movimento de gerir o variado bem-público regional. Ato contínuo, as experiências internacionais contribuíram para o debate de cases e a descoberta de novos projetos. As melhores relações de trabalho foram estabelecidas com o Vale do Ruhr, Detroit, Grande Leipzig, Roterdam, Lombardia e a zona alemã de Baden-Württemberg, mais os projetos de inclusão social latino-americanos, ligados pelo projeto Mercocidades. A presença do ex-prefeito Celso Augusto Daniel foi determinante no debate e no encaminhamento de propostas regionais. Boletins de sindicatos e associações comerciais trabalharam, continuamente, os temas da crise regional e, pelo menos, uma centena de teses e dissertações das principais universidades brasileiras, catalogadas pelo Laboratório de Regionalidade e Gestão (USCS) e pela Cátedra Celso Daniel de Gestão de Cidades (UMESP), atestam a importância do debate microrregional.

A bem da verdade, é necessário dizer que duas instituições ainda não se envolveram plenamente nesse modo de gestão: as

universidades e as câmaras de vereadores. As primeiras, a despeito da análise e da crítica, somente há pouco começaram a pensar a nova dinâmica regional e a importância da massa crítica para o fortalecimento dos projetos negociados. Diferentemente do que ocorre, por exemplo, na Lombardia e em Baden-Württemberg, especialmente nas agências e observatórios. De seu lado, as câmaras legislativas, com exceções, ainda respondem a um modo tradicional, mesmo arcaico, de fazer política. Os novos atores políticos superaram, pois, as representações sociais tradicionais, firmadas em papéis e funções sancionadas pela velha política. As representações criadas diretamente gestam-se na sociedade que melhor sentiu os desafios, quer no esvaziamento do poder executivo, quer no trabalho de bairro, quer na produção e distribuição vividas no chão de fábrica. As representações legislativas se assemelham ao que o poeta chamou “fazendeiros do ar”, pois os seus espaços de domínio são desgarrados do que também o poeta denominou “sentimento de mundo”.

Ao contrário do que esperou a história política, o voto popular, ao transportar essas pessoas aos palácios legislativos, também as travestem, e seus olhares sobre a cidade são revestidos de seus próprios mitos de interesse, às vezes coletivos, mas de coletividades usurpadas. Diferentemente, o que se deve destacar nesse novo processo de interlocução, que cria comunicação e novas mediações sociais, é que o estigma da exclusão, conhecido nos processos imigratórios e migratórios, combatido nos movimentos de urbanização de favelas e amplamente veiculado pelos fortes sindicatos regionais, foi transparecido e tornado público em toda a sua amplitude, o que ensejou os projetos e práticas de sua superação.

6. Leitura atual da ação consorcial no Grande ABC

Entre 1999 e 2000, a gestão compartilhada dos sete municípios criou um documento denominado *Planejamento Estratégico do Grande ABC*, destinado a sustentar o desenvolvimento regional por 10 anos (2000-2010). O olhar em perspectiva revela, hoje, que os dilemas do

desenvolvimento podem não ser maiores do que as forças, mas são superiores aos desejos e equivalentes às estratégias.

O grupo de trabalho que redigiu o documento denominado **Uma Breve Leitura do Grande ABC**, apresentado no encontro preparatório do Planejamento Estratégico no dia 29 de março de 1999, busca definir *governança*, depois de usar o termo pela primeira vez. Em nota de rodapé, os redatores definem governança a partir do vocábulo inglês, como “regulação intermediária entre a materialidade da aglomeração urbana e o governo, a legislação e a ação do Estado”. Acrescentam a expressão de Lipietz (1992), para quem a governança é a associação entre sociedade civil e sociedade política. Visto que para esse autor o mercado fica fora da governança, um conceito implícito de governança se evidencia no trabalho feito pela Câmara Regional e demais instituições. De acordo com o grupo de redatores, uma governança identificada no contexto das sete cidades era “indispensável para se romper com a passividade histórica no processo de desenvolvimento anterior”. Evidentemente, a governança deveria incluir a identidade dos arranjos produtivos locais/regionais, fatores e valores de mercado. Seus representantes compõem todas as instituições inovadoras dos anos 90 e seus temas são destacados nos sete eixos estruturantes, que tratam de educação e tecnologia, cadeias e arranjos produtivos, sustentabilidade regional, inclusões sociais e acessibilidade, identidade institucional e ambiente urbano de qualidade.

Destarte, a região entendeu que carecia de uma ruptura de conhecimento na sua história de periferia de São Paulo. Essa ruptura, que Paulo Freire teria prazer em chamar de “ruptura epistemológica”, sem qualquer presunção de filosofismo, foi dada por essa forma de gestão social. As culturas do trabalho, nascidas no chão da fábrica ou do bairro, a partir de 1990, sentaram-se à mesa com as culturas do capital, e incluíram as diversas instâncias dos poderes públicos com vistas a certos concertos e consensos no interior das reais diferenças. As classes sociais, origens, memória e modos de viver não foram apagados e, assim, certos consensos e vários acordos ligados ao bem-comum foram concretizados.

A região afirmou-se alinhada com o que sucedia em várias regiões da Europa. Prova disso é que a Câmara Regional lembra claramente o campo de significados e ações das Câmaras Automotivas (anos 80), bem como as organizações tripartites da Europa que trataram das relações de trabalho e desenvolvimento. O sindicalismo denominado *cidadão*, associado às organizações não-governamentais de diversas espécies e origens, a movimentos sociais, agentes públicos e arranjos produtivos trabalharam pela superação das sequelas republicanas que teimavam em colocar grupos contra grupos, cidades contra cidades, clientelas sobre clientelas. Ora, não se tratava de mera afirmação de posição ou confronto com outras regiões. Tratava-se de pensar cenários regionais que, também, poderiam ser cenários do Brasil, o que hoje se confirma.

Um dos documentos introdutórios ao Planejamento Estratégico Regional, depois de elencar dados e situações da história do Grande ABC, sugere dois cenários à região: ou ser periferia urbana e econômica, desindustrializada e decadente, mitigada em suas conexões de transporte e capital, bem como ecologicamente degenerada; ou, ao contrário, a despeito de condições exógenas (outra vez candentes no contexto capitalista de 2008), seria possível criar nova governança, competente para a reconversão socioeconômica das cidades, de que decorreria um lugar saudável e agradável de viver, capaz de superar a passividade histórica e a guerra fiscal, enfim um centro econômico dinâmico, sob novas condições educativas e tecnológicas, novo valor como área metropolitana paulista e metrópole mundial, mas também digna ecologicamente e em suas relações de trabalho. Alça-se, portanto, como condição de novidade e avanço para a região a ruptura de conhecimento no espectro republicano, a qual produz uma memória realista da sociedade regional, descobre soluções consensuais, organiza uma cultura política de governança e cria cenários desafiadores.

Por certo, a gestão social supõe sua avaliação contínua. Num dos últimos textos da revista que contém o citado Planejamento Estratégico, os redatores de 1999-2000 conceituaram o planejamento estratégico da região como “processo contínuo e permanente”.

Ora, supunha-se, então, que aquele mesmo ânimo cívico iniciado em 1989 teria continuidade no século entrante da região. Uma vez superado o dilema histórico, dar-se-ia sequência e acúmulo de experiência. Para tanto, novos estudos, aprofundamento de viabilidades e análise das condições objetivas iriam determinar o maior projeto regional, explicitado em três pontos: criar uma centralidade metropolitana qualificada socialmente; definir-se como comunidade cívica com forte associativismo, cooperação e confiança, que são suportes da estratégia; e constituir-se como alternativa de desenvolvimento sustentável.

Caberia à inteligência regional, no interior da mesma governança já entendida como sólida, agregar novos atores, avançar para acordos nos eixos e programas já aprofundados e dar solidez às bandeiras de luta ainda débeis. Considerava-se o salto de qualidade realizado até o ano 2000 e se propunha o amadurecimento dos projetos e desejos, o que seria realizado por novas e consistentes propostas. Efetivamente, para garantir a continuidade da comunidade cívica regional e fazer-se centralidade pela reconversão e pela revitalização urbanas, objetivos dinâmicos dos anos 90, os suportes para os eixos teriam de ser muito mais sólidos, bem como aprofundados os estudos de viabilidade dos projetos e, principalmente, seriam indispensáveis os indicadores de resultados e uma política de monitoramento contínuo dos processos de trabalho em torno dos sete eixos estruturantes.

Talvez, acima de tudo, a região deveria ter lido e relido os documentos aprovados coletivamente entre 1999 e 2000, do mesmo modo como se relê os poemas e histórias de que mais se gosta. O fato é que, tendo em vista os últimos 10 anos, recoloca-se a questão de que os dilemas daquela gestão - exógenos e endógenos - podem ser maiores do que os desejos e podem comprometer estratégias. Embora se tenha mantido a retórica da comunidade cívica - o que já é um valor - não se pôde trabalhar todo o campo de significados que a envolvem, incluídos os suportes estratégicos do monitoramento e da construção de indicadores, que deveriam ser não somente construídos como conhecidos de todos os atores regionais, isto é, serem transparentes.

Como se sabe, as rupturas de conhecimento, ou epistemológicas, correm o risco de perder sentidos e valores nas disputas, cochilos e burocratização da governança. Aliás, corre-se o risco mesmo de ruptura da própria governança que um dia animou pessoas e organizações.

O sucesso dos acordos realizados até 2001 viu, na sequência, certa hibernação dos atores, quer pela morte do líder, quer pela recentralização do governo paulista, quer pelas divisões partidárias da região. Manteve-se um discurso orgulhoso do passado recente, no entanto esvaído de seus significados.

Entre abril e maio de 2008 realizou-se um esforço para a construção de novo pacto regional, na direção do consórcio público, agora em funcionamento. Como que se antecipando ao estouro da crise especulativa, cidadãos e cidadãs do Grande ABC propuseram, na retomada de 2008, releituras mais sutis de planos e programas, tais como a qualidade da educação para as tecnologias e para os direitos humanos, um trabalho mais refinado e ousado de inclusão social, um processo de desenvolvimento econômico que reconheça as novas tendências e valores da metrópole em mutação, uma luta sem tréguas para superar a insegurança e a desconexão viária. As políticas regionais integradas, compreendidas em sua formulação, implantação e avaliação pelas sete cidades, foram tidas como indispensáveis para uma economia de escala, para a visibilidade das populações, para a superação do individualismo político e para a concretização da centralidade metropolitana do Grande ABC.

Encontra-se, pois, a região no segundo ciclo do processo regional: eis que o planejamento 2011-2020 acaba de ser redigido a muitas mãos. Cabe acompanhá-lo, crítica e carinhosamente, tarefa dos pesquisadores, mas, mais importante, tarefa dos próprios atores das três forças componentes da gestão social: poder público, sociedade civil e forças econômico-financeiras. Novo cenário está sendo desenhado e nova massa crítica é responsável por garantir solidez aos sonhos e às idéias políticas dessa microrregionalidade; quiçá doutras.

Referências

ABRUCIO, Fernando. **Retratos metropolitanos.** A experiência do Grande ABC em perspectiva comparada. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

ANDRUSZ; HARLOE; SZELÉNYI. **Cities after socialism.** Urban and regional change and conflict in post-socialist societies. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers Inc, 1996.

CALVINO, Italo. **Le città invisibili.** Milano:Arnoldo Mondadori Editore, 1993.

COUTINHO, L. O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação. **Regiões e cidades, cidades nas regiões.** São Paulo: Editora Unesp, Anpur, 2003. p.37-56.

DANIEL, Celso Augusto. Ação política e diversidade de atores no universo social urbano. **Regiões e cidades, cidades nas regiões.** São Paulo: Editora Unesp / Anpur, 2003, p. 91-102

HARLOE. Introdução. In: ANDRUSZ; HARLOE; SZELÉNYI (Org.). **Cities after socialism.** Urban and regional change and conflict in post-socialist societies. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers Inc, 1996, p.3-7.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Dados Gerais do País, 2009.

KLINK, Jeroen J. **A cidade-região.** Regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001

LE GALÉS, Patrick. La nuova political economy delle città e delle regioni. Torino: **Stato e Mercato**, Torino, aprile 1998, p. 58-67.

LENCIONI, Sandra. **Região e geografia.** São Paulo: Editora da USP, 1999.

LIPIETZ, Alain G. **Les régions qui gagnent.** Paris: PUF, 1992.

OLIVEIRA, Francisco de. A questão regional. **Revista do Instituto de Estudos Avançados**, São

Paulo: IEA-Universidade de São Paulo, n. 18, p.43-63 maio-ago. 1993.

SADER, Eder. **Quando novas personagens entraram em cena.** Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** 4.ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SASSEN, Saskia. Entrevista ao programa televisivo **Milênio**, 18/09/2006.

SODRÉ, Muniz. **Antropológica do espelho.** Uma teoria da comunicação linear e em rede. Petrópolis: Vozes, 2002.

TAYLOR, M. Community participation in the real world. Opportunities and pitfalls in new governance spaces. **Urban Studies**, London: Sage Journals, n. 44, p. 297-317, Feb. 2007

VAINER, Carlos B. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, Rui B. A. S.; BARROS, Pedro L. (Org.). **A federação em perspectiva.** Ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995. p.449-471.

Notas

1 Arquiteto catalão que apoiou projetos na região do Grande ABC no final dos anos 90.

