

Governar as metrópoles: dilemas da recentralização

*Raquel Rolnik
Nadia Somekh*

Resumo

O artigo discute o fortalecimento do papel dos municípios na gestão de políticas públicas a partir das mudanças introduzidas com a Constituição de 1988. Está estruturado em três partes: a primeira reconstrói a trajetória da falência do modelo de gestão metropolitana no Brasil; a segunda trata do desafio da construção democrática do espaço político regional, juntando reflexões teóricas à análise do caso recente, do Grande ABC; na terceira parte são elencados alguns elementos para a construção de uma gestão democrática metropolitana, com base nas discussões anteriores.

Palavras-chave: metrópoles; descentralização; participação democrática; região do Grande ABC.

Abstract

This article discusses the strengthening of the role of the municipalities in the administration of the public policies, with the changes introduced by the Constitution of 1988. It is structured in three parts: the first one approaches the failure of the Brazilian model of metropolitan administration; the second discusses the challenge of the democratic construction of the regional political space, putting together theoretical reflections and the recent case of the cities in the region known as "ABC" (state of São Paulo); in the third part some elements are listed for the construction of a democratic metropolitan administration, based on the previous discussions.

Keywords: *metropolises; decentralization; democratic participation; ABC region.*

Introdução

Desde os anos 1980, os municípios brasileiros vêm fortalecendo seu papel de gestores de políticas públicas. A Constituição de 1988 representou, para os governos locais, um significativo aumento de suas participações na receita fiscal. A participação dos municípios na receita total disponível, que, em 1980, era de 9,5%, aumentou para 16,9% em 1992, enquanto que, para os estados, elevou-se de 24,3% para 31,0%, respectivamente. A receita tributária disponível (já contabilizando as transferências) dos municípios passou de 2,5%, em 1980, para 4,1% do PIB, em 1990 (Melo, 2000).

Ao movimento de descentralização fiscal correspondeu uma ampliação – desproporcional em relação ao aumento de recursos das competências municipais no setor social (educação/saúde/assistência/habitação) e, além disso, a uma intensificação da vida política local. Podemos afirmar, entretanto, que na década de 1990 o país viveu concretamente um movimento de fortalecimento da autonomia local ante os demais entes da Federação.

A partir da década de 1980, a descentralização e o aumento do protagonismo dos governos locais se constituíram como princípios hegemônicos nos processos de reforma no setor público. No âmbito internacional, a palavra de ordem da descentralização transformou-se em consenso virtual, sendo empregada tanto por governos conservadores, quanto por governos social-democratas. Em países em processo de (re)democratização – como era a situação da maior parte da América Latina –, a descentralização passou a ser entendida como dimensão essencial para se superar o regime autoritário anterior.

No mesmo período, a descentralização constituiu importante ingrediente do elenco de reformas dos governos neoliberais, contrapondo-se aos governos conservadores que viam no Estado centralizado o objeto de seu antiestatismo. O Banco Mundial, o FMI e, mais tarde, o Banco Interamericano de Desenvolvimento foram importantes agentes difusores, em escala global, de processos descentralizadores.

Entendida como transferência de poder decisório para o município ou as entidades e os órgãos locais, a descentralização tem duas vertentes: uma, usada por tendências democratizantes vê a descentralização como possibilidade de tornar o governo mais acessível ao cidadão, aumentando a participação direta da cidadania e o controle e a responsabilização social. Outra vertente, focalizando apenas os processos de modernização gerencial da gestão pública, enxerga na descentralização a possibilidade de aumento da eficiência do governo local. Na prática, é a coalizão política que dá suporte às reformas que define a preponderância de uma ou outra vertente (Melo, 2000).

A multiplicidade de experiências de governo aberta pela descentralização no Brasil operou num espectro que vai da defesa do Estado mínimo e do papel empresarial dos governos locais aos defensores de uma democracia comprometida com os historicamente excluídos (Fontes, 1996).

A ampliação do espaço político local esbarra, entretanto, em temas cuja territorialidade ultrapassa claramente os limites do município. Tal é o caso de quase todos os temas ligados à infra-estrutura urbana: tanto transportes como saneamento ou energia, dificilmente estão circunscritos a um só município. Significativamente, se o elemento mais forte da reforma do Estado no campo dos chamados setores sociais foi a descentralização no campo da infra-estrutura, o debate em torno da privatização hegemonizou a agenda.

A maior parte das redes de infra-estrutura estão hoje sob a esfera de poder estadual ou federal. Por outro lado, como se trata de redes que ultrapassam as fronteiras de um município, dificilmente uma cidade, isoladamente, tem força política para determinar a estratégia de investimentos e gestão dessas infra-estruturas. Entretanto, a presença ou ausência dessas redes de serviços, sua qualidade e disponibilidade no território municipal é absolutamente determinante do próprio modelo de gestão territorial, com enormes impactos na economia das cidades.

No caso das metrópoles ou aglomerações urbanas contínuas, a questão é ainda mais grave: a descentralização e o aumento da autonomia municipal acabaram evidenciando claramente a não legitimidade e representatividade dos organismos existentes de gestão metropolitana, contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los. O tema da gestão territorial da infra-estrutura ficou, assim, como uma das questões em aberto.

Os casos de associação de municípios em consórcios foi uma das respostas que emergiram recentemente, para enfrentar os limites da ação puramente municipal. São inúmeros os exemplos, no Brasil, de associativismo temático: lixo, saúde e transportes são os setores que mais agregaram conjuntos de municípios. Em Minas Gerais, por exemplo, 92% dos municípios estão envolvidos em consórcios intermunicipais de saúde (Farah, 2001). A existência de um Sistema Único de Saúde, que assegura recursos federais, exige uma organização entre os municípios, otimizando os recursos disponíveis em cada um. Entretanto, embora os consórcios representem um passo importante no sentido de construção de uma cooperação horizontal entre municípios, seu caráter essencialmente monotemático e a não participação da comunidade torna-os limitados como alternativa de gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática.

A gestão dos recursos hídricos, que avançou na construção de novas formas de gestão, com a organização dos Comitês de Bacias envolvendo a comunidade, é outra forma contemporânea de gestão supralocal. Os Comitês de Bacias têm por base experiências de associação e de consorciamento que partem dos próprios municípios envolvidos e afetados por problemas comuns, mas que, por sua natureza, extrapolam o nível local. É em sua composição tripartite e paritário, com 1/3 de seus membros da sociedade civil, 1/3 de órgãos do governo do estado e 1/3 das prefeituras. Ao considerar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, possibilitam a integração dos usos e a resolução dos problemas, contrariando a lógica de abordagem da gestão metropolitana que vigorava até os anos 1980, na qual apenas o governo estadual detinha a esfera de

decisão, sendo invertida então, a hierarquia no processo de tomada decisões (Cordeiro, 1996). É um esforço consistente de gestão supramunicipal democrática, mas que sofre de ineficiência ao não controlar os organismos e não deter os recursos necessários para a implementação de suas decisões.

Se o tema da gestão das infra-estruturas consiste, hoje, em barreira clara para uma suposta autonomia do local, mais ainda é o tema do desenvolvimento econômico. Os espaços econômicos existentes no país são marcadamente regionais e não municipais. A territorialidade da agroindústria da cana e da laranja ou dos processos de reconversão industrial necessariamente extrapolam as fronteiras municipais. Entretanto, embora por razões distintas, assim como o modelo de gestão metropolitana, o modelo das poucas agências econômicas regionais (do tipo Sudene ou Sudam) fracassou e desapareceu ou se encontra agonizante.

Assim, em temas essenciais como as políticas de investimento e gestão das infra-estruturas ou o desenvolvimento econômico, diante da ausência de um espaço político regional, as forças políticas locais acabam sendo sub-representadas em processos decisórios essenciais para o desenvolvimento local, centralizados nas esferas estaduais e federal.

Este texto está estruturado em três partes, a primeira resgata o relato da falência do modelo de gestão metropolitana no Brasil. A segunda aborda o desafio da construção democrática do espaço político regional, subdividida em apontamentos teóricos e experiência recente do Grande ABC. Na última parte elencamos, à guisa de contribuição, princípios que emergem da reflexão apresentada.

Gestão metropolitana: ascensão e queda de um modelo

A partir da década de 1950, com a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade se consolida, em torno das principais capitais, um processo de conurbação. Frente a este processo, torna-se fundamental o estreitamento das relações político-administrativas entre as cidades envolvidas nesta situação (Azevedo e Guia, 2000).

A necessidade organizacional não teve como indutor somente a administração pública, ela caminhava ao lado e respondia questões de setores representativos da sociedade civil. Exemplo dessa mobilização foi a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo IAB em 1963. Para responder às demandas impostas pelo subdesenvolvimento econômico e social, o Seminário propunha, em seu Documento Final, mudanças de legislação para que "nas áreas de grande concentração urbana constituídas territorialmente por Municípios distintos sejam criados órgãos de administração, que consorciem as municipalidades para a solução de seus problemas comuns" (Araújo Filho, 1996).

Assim, mesmo antes de existir base legal e jurídica para a existência das regiões metropolitanas no Brasil, já existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas. No estado de São Paulo, por exemplo, havia o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran) criado pelo governo do estado em 1967. Também em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte já existiam organizações semelhantes. Todas elas eram iniciativas dos governos estaduais, que expressavam um reconhecimento, por parte deles, de que a gestão metropolitana demandava tratamento administrativo específico. Na ausência de qualquer impedimento legal, os governos estaduais começaram a montar suas administrações metropolitanas setoriais, de acordo com peculiaridades regionais e com o capital organizacional que dispunham.

A regulação federal só veio com a Constituição de 1967 e com a emenda Constitucional nº 1 de 1969. Logo após a promulgação da Constituição, iniciou-se o debate para a definição dos critérios das delimitações e da organização administrativa das regiões metropolitanas. Devido a disputas políticas a regulação só saiu em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, sendo institucionalizadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

A definição dessas áreas tinha por referências critérios de implantação baseados em magnitude da população aglomerada, extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, integração econômica e social do conjunto e na complexidade das funções desempenhadas. Pode-se perceber que esses parâmetros genéricos priorizavam os elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, em detrimento das especificidades da organização socioeconômica ou das peculiaridades das áreas metropolitanas que se pretendiam atingir. Em suma, essa instituição das regiões metropolitanas de 1973 veio responder aos anseios que vinham desde a década de 1960, porém sob a ótica do regime autoritário, elegendo-se a cidade como problemática que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva. A própria definição das nove áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar e não à dinâmicas de cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal em curso naquele momento (Araújo Filho, 1996).

Do ponto de vista do modelo de gestão, as estruturas criadas eram completamente pré-fixadas e hierárquicas, sendo completamente baseadas os executivos estaduais, garantindo para ele ampla maioria, em detrimento da participação dos municípios e de suas representações políticas. De fato, as regiões metropolitanas tinham seus conselhos deliberativos, que eram presididos e tinham a maioria de seus membros indicados pelo executivo estadual, que era, por sua vez, indicado pelo executivo federal. E o Conselho Consultivo, onde os municípios estariam representados, não tinha nenhum poder decisório, podendo apenas apresentar sugestões.

Completava o modelo a estruturação de fundos federais que financiavam o desenvolvimento urbano (sobretudo saneamento/habitação e transportes), que canalizavam os

recursos diretamente para companhias estatais encarregadas da implementação das políticas, com pouco ou nenhum vínculo de subordinação às próprias políticas de planejamento urbano elaboradas pelos órgãos metropolitanos. Assim, mesmo durante o período da ditadura militar, as Cohabs ou estatais de saneamento definiram muito mais os eixos de expansão metropolitana do que os planos metropolitanos produzidos no período.

Na década de 1980 a crise fiscal e a redemocratização aceleraram o descompasso entre o modelo de gestão e o governo real do território das metrópoles. Com a carência de investimentos públicos federais, os organismos federais que atuavam no desenvolvimento urbano desaparecem, enfraquecendo também o poder das estatais urbanas. Ao mesmo tempo, com a volta da vida política, entram em cena atores sociais e governos locais cujas demandas não eram contempladas nas entidades metropolitanas, recriando-se os canais de intermediação política. As entidades metropolitanas são assim relegadas a um plano secundário ou até mesmo extintas.

A Constituição Federal de 1988 foi elaborada num contexto de federalismo e descentralização, como já descrito anteriormente. Nesse contexto, a gestão metropolitana não era prioridade, até por representar o esvaziamento do poder municipal operado no período militar. Dessa forma, esse assunto simplesmente não foi tratado na Constituição, delegando para as Constituições estaduais a responsabilidade de definições e atribuições.

Mesmo as constituições estaduais trataram o tema de forma genérica (Azevedo e Guia, 2000). Passados mais de dez anos, não se reconstruiu nem se reconceituou o espaço político metropolitano no país.

Ante esse quadro, qual seriam as saídas possíveis para esse vazio político-institucional?

O desafio da construção democrática da região

Do hobbessianismo municipal à cooperação regional

O processo de descentralização em curso em nosso país desde os anos 1980 e consolidado pela constituição de 1988 possibilitou a disseminação de posturas municipalistas que envolveram o colapso do planejamento aliado a uma fragmentação da ação pública circunscrita ao espaço local denominado por Melo (2000) neolocalismo. Esse autor se apóia na reflexão teórica desenvolvida por Harvey (1989), concluindo que o localismo americano pode ser detectado no Brasil dos anos 1990, onde a guerra fiscal entre estados e municípios aponta a frustração em termos de geração de novos empregos de qualidade, além de uma clara ausência de coordenação de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Harvey fornece a chave para o entendimento das rápidas mudanças no desenvolvimento desigual dos sistemas urbanos do mundo capitalista avançado, através da combinação de quatro opções assumidas pelos governos locais:

Em primeiro lugar, a implementação de vantagens específicas para assegurar a competição no quadro da divisão internacional do trabalho. Isto é, a criação ou a divulgação de vantagens que permitam a implantação de grandes empreendimentos imobiliários ou, ainda, o estabelecimento de parcerias, incentivos fiscais, ações de *marketing* no sentido de "vender" a cidade através da exacerbação de seus atributos e qualidades, garantindo a atração de novos investimentos, principalmente alavancada por eventos globais, a exemplo dos Jogos Olímpicos. Outra postura do governo local apontada pelo autor é o aumento da competitividade, através da divisão espacial do consumo. Estratégias de renovação urbana articuladas a inovações culturais elitistas e excludentes, como é caso de museus, e processos de requalificação de áreas urbanas com valorização imobiliária e expulsão de atividades e populações de menor renda.

Uma terceira postura, ainda segundo Harvey, consiste na luta do poder local para assumir o controle e o comando de operações financeiras fazendo pesados investimentos em transportes e comunicações, que viabilizam a implementação de grandes equipamentos privados. E, finalmente, a competição pela redistribuição de excedentes gerados pelos governos centrais e regionais.

Para Harvey, essas quatro estratégias não são excludentes e caracterizam o que o autor denominou a passagem do gerenciamento tradicional ao empresariamento urbano. Entretanto, o texto não diferencia experiências mais sociais e redistributivas, de construção regional e cooperativa de um tecido produtivo, como é o caso da Emília Romagna na Terceira Itália, com outras, onde predominou um municipalismo individualista, voltado essencialmente para uma competição destruidora e excludente. O caso de Baltimore, analisado por Harvey de forma crítica, é exatamente o exemplo das conseqüências desse localismo empresarial exacerbado.

Um alerta é necessário para os efeitos perversos da competição entre cidades, gerada por um individualismo local que pode se tornar excessivo e destrutivo entre localidades e regiões. Entretanto, é possível superar essa questão com a construção de redes cooperativas e solidárias entre cidades, buscando a solução de problemas comuns. A idéia da cooperação pode ser aliada à complementaridade proporcionada por uma divisão do trabalho que reforça a multiplicidade de identidades sublocais, tendo como elemento-chave o fortalecimento da instância regional. A construção de sistema cooperativo de relações supralocais pode ser outra forma, menos perversa e destrutiva, de inserção global.

No caso brasileiro, uma das experiências em curso de construção de um espaço regional que transcende os consórcios temáticos e comitês de bacia é a articulação das sete cidades do Grande ABC. O relato e a análise dessa experiência pode nos fornecer elementos importantes para a construção de uma nova institucionalidade metropolitana.

O que ensina a experiência do Grande ABC

A Região do Grande ABC, berço da indústria automobilística brasileira – composta de sete municípios Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra – está situada no setor sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, a maior do país (17 milhões de habitantes), contando com uma população de dois milhões e duzentos mil habitantes.

Considerando-se que 56% da superfície da região encontra-se em Área de Proteção de Mananciais, pode-se afirmar que os problemas do Grande ABC advêm principalmente de dois âmbitos específicos. Em primeiro lugar a maior Região Metropolitana do país, a de São Paulo, não teve, desde a sua criação nos anos 1970, um planejamento efetivo. Planos e leis foram formulados em nível estadual, agravando seus problemas. Os planos metropolitanos demonstraram-se inefetivos devido a uma construção tecnocrática, de gabinete, sem considerar a realidade dos municípios. A legislação ambiental, por outro lado, provocou efeitos perversos: ao contrário dos seus objetivos iniciais de preservação dos mananciais de água, teve como impacto uma intensa ocupação irregular, principalmente por loteamentos para a população de baixa renda.

A globalização e a chamada reestruturação produtiva provocou um crescente desemprego na região. Apesar do ABC, junto com a Região Metropolitana de São Paulo, serem responsáveis por 60% da geração de valor da Indústria Paulista (Paep-Seade), nos anos 1990 foram perdidos mais de cem mil empregos. A taxa de desemprego atual, segundo pesquisa (PED/Seade-Dieese), atinge o patamar de 20%, superando a taxa da Região Metropolitana de São Paulo. A questão central da estrutura produtiva da região não é de crescimento econômico, mas sim de geração de empregos, principalmente de qualidade (Matteo, 2000).

Até o final da década de 1980, a região era caracterizada por uma estrutura institucional relativamente frágil. Como resposta à crise econômica, instalaram-se o Consórcio Intermunicipal, o Fórum da Cidadania e a Câmara do Grande ABC, cujo principal enfoque é a tarefa de encontrar um novo modelo de gestão compartilhada, visando o desenvolvimento sustentável da região. Esses exemplos de gestão inovadora e compartilhada representam, não só uma forma de cooperação entre Estado, Mercado e Comunidade, mas, também, a constituição de um sistema de governança empreendedora, superando os tradicionais conflitos municipalistas.

Em dezembro de 1990 os sete prefeitos da região criaram uma associação: o Consórcio Intermunicipal das Bacias Billings e Tamanduatehy. O Consórcio surgiu sob um modelo voltado para a gestão de recursos hídricos, como demonstra seu próprio nome, tendo como um de seus objetivos específicos a preocupação em resolver a questão da destinação dos resíduos sólidos da região, e outro, mais genérico, voltado para a questão do desenvolvimento urbano e econômico.

Com a mudança nas administrações municipais em 1993, o processo de articulação regional passou por um esvaziamento. Esse vácuo criado permitiu a mobilização da sociedade civil, que resultou na criação do Fórum da Cidadania do Grande ABC, em 1994. Esse Fórum é uma associação de movimentos e organizações existentes na região: ambientalistas, sindicalistas, empresariais, etc., constituindo-se num interlocutor privilegiado da articulação regional.

A idéia da criação da Câmara do Grande ABC foi discutida na região, em 1996, por lideranças, pelo Fórum da Cidadania, deputados da região e pela Secretaria Estadual de Ciência Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. Esse debate envolveu os candidatos aos cargos de prefeitos, conscientes da importância da articulação regional para a solução de problemas municipais.

A Câmara do Grande ABC foi instalada em 12 de março de 1997. Seu regimento não prevê uma instituição com personalidade jurídica. Sua constituição informal tem, entre seus objetivos e finalidades, um espaço de negociação e formalização de acordos, visando o desenvolvimento sustentável da região.

Os acordos assinados desde 1997 até hoje correspondem a uma coalizão do poder público, empresários, sindicatos e demais organizações da sociedade civil articuladas pelo Fórum da Cidadania que, sem negar conflitos existentes, encontraram denominadores comuns, agregando forças usualmente antagônicas, produzindo um processo regional de cooperação dentro do que teoricamente é apontado como exemplo de governança urbana.

De forma sintética, os acordos assinados em novembro de 1997 e em agosto de 1998 podem ser agrupados em torno de três grandes temas. O primeiro deles, Desenvolvimento Físico Territorial, prevê a implementação de um Plano de Macrodrenagem com o objetivo de combater os problemas advindos das enchentes que ocorrem na região. Outros acordos prevêem a implementação de obras no sistema viário e de transporte coletivo regional, de quatro mil unidades habitacionais para relocação da população de baixa renda, que hoje se encontra nas áreas de mananciais e, ainda, a previsão de soluções para os efluentes hídricos industriais.

O tema do desenvolvimento social teve como acordo a erradicação do analfabetismo da região (Mova Regional), um plano de integração e complementação dos equipamentos públicos de saúde e um movimento voltado para reintegrar socialmente meninas e meninos de rua.

A questão do desenvolvimento econômico resultou no acordo de criação de um pólo tecnológico, de um programa de requalificação profissional, de grupos de trabalho, prevendo o aumento da competitividade das cadeias produtivas da região (setores automobilístico, petroquímico, moveleiro e de turismo) e, finalmente, destacamos a criação da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. A Agência é uma entidade composta pelo Consórcio (49% dos votos e custeio) e por cinco segmentos de associa-

dos (as sete associações comerciais, os quatro centros de indústria, o Sebrae (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), empresas do setor petroquímico e sindicatos filiados à CUT (Central Única dos Trabalhadores), sindicatos dos Químicos, dos Metalúrgicos, das Costureiras e empregados da ICC (detendo 51% dos votos e custeio). Atualmente, mantendo-se a proporcionalidade da participação do Consórcio (49%) está prevista a incorporação de um novo segmento de associados: as universidades

A criação da Agência de Desenvolvimento Econômico, em outubro de 1998, foi um dos mais importantes passos da Câmara do Grande ABC. Criada para ser um braço executivo da Câmara a Agência tem uma tripla missão: estabelecer ações de *marketing* regional para atrair novos investimentos, produzir conhecimento sobre os processos econômicos em curso na região e estimular pequenas e médias empresas. O acordo da Câmara de Macrodrenagem já realizou ou está em fase de implantação de 6 bacias de retenção, com aporte de 130 milhões de reais do governo do estado de São Paulo, tendo como contrapartida das prefeituras o terreno de implantação e a manutenção das bacias. Os investimentos, no sistema viário/rodoviário, superaram 25 milhões de reais, sendo que o anel periférico em volta da metrópole (Rodoanel) teve adiantado em 24 meses o prazo de início das obras para a região.

O Movimento de Alfabetização de Adultos (Mova Regional), coordenado pelos Sindicato dos Metalúrgicos, com o apoio das prefeituras já formou 17.723 alunos de 1997 até hoje. O número de trabalhadores requalificados nos anos de 1999 e 2000 pelo Projeto Alquimia, com recursos do FAT e coordenado pelo Sindicato dos Químicos do ABC chega a 2.525 sendo que 1.190 novos alunos compõem a nova turma do ano 2001.

O Planejamento Estratégico Regional (PER) foi reorganizado no ano 2000. Um documento denominado Cenário de Futuro foi construído e assinado por lideranças da região, contendo a projeção das necessidades para o ano 2010.

A partir desse documentos, os grupos de trabalho foram reorganizados em torno de sete eixos estruturantes: Educação e Tecnologia; Sustentabilidade das Áreas de Mananciais; Acessibilidade e Infra-estrutura; Fortalecimento e Diversificação das Cadeias Produtivas; Ambiente Urbano de Qualidade; Identidade Regional e Inclusão Social.

Cada GT estabeleceu um rol de ações a serem implementadas e, com apoio do BID, através da Agência de Desenvolvimento, estão sendo verificadas as possíveis fontes de financiamento (orçamentárias, do setor privado ou fontes internacionais). O novo Planejamento Estratégico Regional (PER) foi objeto de acordo em janeiro de 2000 e hoje a região busca a definição de ações prioritárias e de obtenção de recursos para a concretização do seu desenvolvimento sustentável.

Apesar do nítido avanço que representa a experiência do Grande ABC, através do empreendedorismo da cooperação regional em substituição à mera venda barata da região e guerra fiscal, existem vários impasses a serem superados. Em primeiro lugar, a criação de uma entidade federativa capaz de possibilitar a articulação municipal na capta-

ção e distribuição dos recursos financeiros. Isso requer, não apenas uma nova institucionalidade, mas também seu reconhecimento no interior do pacto federativo.

Em segundo lugar, é necessária a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional efetiva, isto é, com recursos definidos para as regiões metropolitanas, principalmente a mais importante do Brasil e que gera 25% do produto nacional.

Do ponto de vista da relação com o governo estadual, a informalidade da Câmara Regional não garante a implementação dos acordos assinados, ficando extremamente suscetível às gestões políticas e a soluções de continuidade. Como exemplos desse limite político-institucional apontamos a imobilidade do governo estadual diante de temas prioritários, objeto de acordo na Câmara, como a transformação do trem em metrô de superfície na região e a nova regulamentação da Lei de Proteção aos Mananciais.

Outro limite que pode ser apontado decorre da descontinuidade do envolvimento dos legislativos municipais. Inicialmente mobilizados, os vereadores foram se afastando da Câmara Regional e acabaram por criar um Fórum próprio, das Câmaras Municipais, ainda sem articulação definida com os organismos existentes.

Os limites enfrentados pela experiência de articulação regional do Grande ABC nos indicam elementos a serem levados em consideração na reformulação da gestão metropolitana.

Elementos para a construção de uma gestão democrática metropolitana

- A visão tecnocrática impressa no planejamento e na estrutura de gestão metropolitana dos anos 1970, só poderá ser superada se efetivamente for incorporada a variável política. Nesse sentido, deverá ser criado, em primeiro lugar, um espaço institucional de negociação e acordo político, no qual as representações municipais estejam contempladas, respeitando proporcionalidades numéricas e político-partidárias e articulações territoriais. Nesse sentido, um Parlamento metropolitano poderia ser um elemento para formalizar esse espaço.

- É impossível existir uma política metropolitana sem uma política nacional e estadual de desenvolvimento regional que evite a guerra fiscal e estabeleça um fundo específico para financiar as prioridades estratégicas da região. A destinação e gestão desses recursos é que deverá ser objeto de negociação e acordo. Por essa razão, o modelo político-institucional deve superar a informalidade dos exemplos atuais.

- O modelo de gestão, além de horizontal e não hierarquizado, deve incluir a sociedade em suas representações regionais. O controle social da destinação dos recursos, bem como dos processos decisórios são importantes campos específicos para a

participação dessas entidades no modelo de gestão. Dessa forma se valoriza a construção de um capital social que permita o estabelecimento de uma governança urbana, essa última entendida como um processo de gestão que supera o âmbito restrito ao poder público e que envolve os diversos atores de forma compartilhada.

- Cada sistema urbano (água, transporte, drenagem, saúde, etc.) não só se espacializa de maneira distinta como também necessita, por parte dos municípios envolvidos com cada problema e dos agentes e mecanismos de gestão implicados, de alternativas institucionais distintas. Cada um dos sistemas urbanos e suas partes possui lógica própria e se distribui no território metropolitano de modo particular. Isso quer dizer que nem todo problema metropolitano é um problema de todo município metropolitano. Necessita-se considerar esse fenômeno para que se permita ajustar formas de gestão específicas a cada sistema urbano ou projeto a ser implementado.

- A construção de uma institucionalidade metropolitana não pode invalidar as formas de articulação e associações supramunicipais existentes. Pelo contrário, como não se trata de reconstruir uma entidade tecnocrática abstrata, as articulações políticas e técnicas estabelecidas devem ser respeitadas, valorizadas e incorporadas.

- Finalmente, embora a construção de uma instância político institucional metropolitana signifique uma recentralização, essa não deve ser entendida como um retrocesso nos processos de fortalecimento da democracia e do poder local. Pelo contrário, uma intervenção econômico territorial que seja capaz de interferir concretamente no desenvolvimento só poderá ser delineada de maneira global e coordenada, valorizando a cooperação em detrimento do individualismo localista.

Raquel Rolnik

Arquiteta e urbanista. Mestre pela FAU-USP e doutora pela New York University. Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da PUC-Campinas. Coordenadora de Desenvolvimento Local do Instituto Pólis. E-mail: rrolnik@polis.org.br

Nadia Somekh

Arquiteta e urbanista. Mestre e Doutora pela FAU-USP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Secretária Municipal do Desenvolvimento Econômico e Trabalho de Santo André. E-mail: nsomekh@emurb.com.br

Referências

- ARAÚJO FILHO, V. F. (1996). "Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil". In: CARDOSO, E. D. e ZVEIBIL, V. Z. (orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Ibam.
- AZEVEDO, S. de e GUIA, V. R. dos M. (2000). "Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana". In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Revan.
- _____. (2000a). Reforma do Estado e gestão metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, *Cadernos de Textos*, n. 2, pp. 103-120, ago.
- CARDOSO, E. D. e ZVEIBIL, V. Z. (1996) (orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Ibam.
- CORDEIRO, B. de S. (1996). "Comitês de Bacias: a inscrição do urbano e do social na gestão dos recursos hídricos". In: CARDOSO, E. D. e ZVEIBIL, V. Z. (orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Ibam.
- DANIEL, C. e SOMEKH, N. (1999). *Novas estratégias de ação regional*. Trabalho apresentado na VIII ANPUR, Porto Alegre.
- DANIEL, C. (1994). "Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural". In: *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____. (1999). "Uma experiência de desenvolvimento econômico local: a Câmara Regional do Grande ABC". São Paulo (mimeo).
- FARAH, M. F. dos S. (2001). *Características recentes e desafios das articulações urbano-regionais do estado de São Paulo*. Trabalho apresentado no seminário REGIÕES E CIDADES, CIDADES NAS REGIÕES: A ESPACIALIDADE DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO. São Paulo, Anpur, mar.
- FERNANDES, E. (2000). "Direito e governança". Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro e Escola de Governo. *Cadernos de textos*, n. 2, p. ix-xxii. ago.
- FONTES, A. M. M. (1996). "Descentralização e recentralização: onde fica o espaço metropolitano?" In: CARDOSO, E. D. e ZVEIBIL, V. Z. (orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Ibam.
- HARVEY, D. (1989). *From managerialism to entrepreneurialism; the transformations in urban governance in late capitalism*. London, Geografiska Annaler.
- LOPES, A. (1996). "Constituição para a agenda metropolitana no Brasil". In: CARDOSO, E. D. e ZVEIBIL, V. Z. (orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Ibam.
- MATTEO, M. (2000). *As características da indústria do estado de São Paulo nos anos noventa*. São Paulo, Seade/Unicamp (mimeo).
- MELLO, D. L. de (1996). "A experiência internacional em gestão metropolitana". In: CARDOSO, E. D. e ZVEIBIL, V. Z. (orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Ibam.
- MELO, M. A. (2000). Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro e Escola de Governo. *Cadernos de Textos*, n. 2, pp. 155-172, ago.