

Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana

*Regionalism and urban reorganization:
A Brazilian perspective of metropolitan governance*

JEROEN KLINK*



RESUMO – Neste artigo buscamos discutir os limites e potencialidades de novos arranjos institucionais que estão se configurando na gestão metropolitana e regional, com ênfase no caso brasileiro em comparação com a evolução da perspectiva internacional mais ampla. Descrevemos a evolução de algumas das soluções que foram adotadas na Europa para o dilema da organização das áreas metropolitanas. Depois de uma breve análise do atual vácuo institucional em vigor no Brasil, descrevemos alguns arranjos inovadores implementados na região do Grande ABC na década de 1990. Concluiremos que o modelo de governança metropolitana brasileiro se assemelha mais à abordagem norte-americana, caracterizada por um sistema relativamente pulverizado e concorrencial de atores locais do que à linha européia, que tende a evoluir na direção de um sistema metropolitano mais consolidado de atores públicos e privados, reunidos em torno de temas de interesse comum.

Descritores – Governança metropolitana; nova regionalidade.

ABSTRACT – In this paper we intend to discuss the limits and potentialities of the new institutional arrangements aimed at metropolitan and regional governance, with an emphasis on the Brazilian case within a wider international perspective. We will describe the evolution of some solutions adopted in Europe to the dilemma of the organization of metropolitan areas. After a brief analysis of the contemporary institutional vacuum in Brazil, we describe some innovative arrangements implemented in the Greater ABC Region in the 1990s. We conclude that the system of Brazilian metropolitan governance has more similarities with the American model, characterized by a relatively pulverized and competitive system of local actors, than the European approach, which tends to evolve towards a more consolidated metropolitan system of public and private actors, gathered around a series of themes of common interest.

Key words – Metropolitan governance; new regionalism.

INTRODUÇÃO

Presenciamos recentemente uma retomada do debate sobre o papel das cidades-região e das regiões metropolitanas na economia mundial (BORJA e CASTELLS, 1997; CASTELLS, 1989; CORAGGIO, 1997; SCOTT, 2001; WARD, 1996). Um elemento frequentemente apontado nesta discussão é o fato de as regiões metropolitanas surgirem como novos atores na globalização (COHEN, 1997). Elas representariam possíveis plataformas para a elaboração e implementação democrá-

tica de estratégias voltadas para o desenvolvimento local e a geração de trabalho e renda (ALBURQUERQUE, 1997; HELMSING, 2001; KEATING, 1999; LEE e WILLS, 1997; STORPER e SALAIS, 1997). Além disso, e muito em função da proximidade com os atores locais (empresas, governos locais, sindicatos e trabalhadores, etc.), as metrópoles simbolizariam uma possibilidade concreta para avançar no processo de democratização da gestão pública (DOWBOR, 1996; FONTE, 1997; RODRÍGUEZ e WINCHESTER, 1996; STREN, 2000).

* Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela USP. Professor-Adjunto de Economia e ocupa o cargo de coordenador do Núcleo de Ciência, Tecnologia e Sociedade na Universidade Federal do ABC. É autor do livro *A cidade região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista* (2001) e de diversas publicações nacionais e internacionais sobre o tema de desenvolvimento econômico local e governança regional e metropolitana. *E-mail*: jeroen.klink@ufabc.edu.br

Artigo recebido em: abril/2005. Aprovado em: julho/2005.

No entanto, a experiência internacional, tanto na América Latina e Caribe 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 arcaísmos institucionais não vêm proporcionando soluções satisfatórias para a problemática metropolitana.

Um conjunto de estudos internacionais vem apontando este descompasso (OECD, 2001). As agências internacionais de fomento como o Banco Mundial e o BID, por exemplo, vêm recentemente elaborando pesquisas sobre o tema de governança metropolitana e avaliam a viabilidade de inserir esta dimensão dentro do portfólio de atividades. Além disso, depois de uma ausência de mais que uma década, o novo governo brasileiro está retomando o debate sobre o papel das regiões metropolitanas no contexto de desenvolvimento nacional. As iniciativas mais recentes do governo da Colômbia voltadas para uma ampla discussão sobre o planejamento territorial e para a instalação de uma mesa de planejamento regional Bogotá-Cundinamarca mostram também uma preocupação alinhada com o tema de inserção das cidades-região e regiões metropolitanas no cenário internacional (ESCALANTE, 2001).

Neste artigo, buscamos discutir os limites e potencialidades de novos arranjos institucionais que estão se configurando na gestão metropolitana e regional, com ênfase no caso brasileiro em comparação com a evolução da perspectiva internacional mais ampla. O texto é estruturado em seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda, alegamos que um dos eixos centrais da questão regional e metropolitana é o dilema de como garantir uma ação coletiva num jogo normalmente competitivo que envolve um conjunto de atores públicos e privados. Descrevemos a evolução de algumas das soluções que foram adotadas na Europa para solucionar este dilema do prisioneiro. Mostramos que a abordagem na Europa evoluiu de uma busca por estruturas formais, na década de 1960, por um approach em termos de governança metropolitana, a partir de meados de década de 1980.

Na terceira seção, analisamos a problemática da gestão das cidades-região brasileiras. Depois de uma breve análise do atual vácuo institucional em vigor no Brasil, descrevemos alguns arranjos inovadores implementados na região do Grande ABC na década de 1990. A referida cidade-região formada por sete cidades no Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo concentra um dos maiores parques industriais do Brasil e da América Latina e, de certa maneira, simboliza a complexidade e os desafios

que cercam a gestão metropolitana no país. Seguiremos na quarta seção com um breve balanço dos limites e potencialidades da articulação regional no Grande ABC Paulista dentro do contexto federal brasileiro.

Na quinta seção, recomendamos que seja necessário superar dicotomias clássicas no debate sobre o tema de gestão metropolitana no Brasil. Na última seção concluiremos que o modelo de governança metropolitana brasileiro talvez se assemelhe mais à abordagem norte-americana, caracterizada por um sistema relativamente pulverizado e concorrencial de atores locais do que à linha européia, que tende a evoluir na direção de um sistema metropolitana mais consolidado de atores públicos e privados reunidos em torno de temas de interesse comum.

REGIONALIZAÇÃO, METROPOLIZAÇÃO E O DILEMA DA AÇÃO COLETIVA

Um dos pontos centrais da questão metropolitana e da gestão de cidades-região é como superar a cultura de jogo de soma zero, ou seja, superar a percepção coletiva de um conjunto de atores públicos e privados de que o ganho de um representa necessariamente um prejuízo para o outro. Esta tendência quase natural de cair em uma armadilha do jogo competitivo apresenta uma ameaça particularmente concreta em regiões metropolitanas. Vejamos por que. É conhecido dos textos básicos da microeconomia que a economia de mercado não proporciona os melhores resultados para a sociedade na presença de externalidades ou bens públicos.¹

É particularmente nas regiões metropolitanas que encontramos uma densidade grande de externalidades espaciais e bens públicos. As questões relacionadas ao uso e ocupação do solo e o desenvolvimento de cadeias produtivas competitivas, por exemplo, representam temas cujo limite geográfico extrapola e transborda os limites administrativos de cada cidade. Da mesma forma, a segurança pública, as bacias hidrográficas limpas e baratas e a presença de um conjunto de redes urbanas técnicas (água, saneamento, transporte) têm características nítidas de bens públicos com elementos de indivisibilidade e não exclusividade. À medida que cresce a frequência de externalidades espaciais e a presença potencial de bens públicos, podemos inferir o aumento da demanda por uma ação coordenada que não pode ser equacionada pelos mecanismos de mercado. Portanto, mais particularmente nas regiões metropolitanas e nas cidades-região com maior densidade populacional e complexidade das cadeias produtivas, presenciamos o surgimento de uma agenda estratégica em torno dos temas de cooperação, ação coletiva e mobilização produtiva de atores públicos e privados.

Quais foram as primeiras soluções adotadas pelos europeus para o dilema da ação regional/metropolitana a partir das décadas de 1960/1970? Uma primeira leitura superficial nos mostra um approach *top down* principalmente baseado na busca da legitimidade funcional, com pouca participação dos atores locais (OECD, 2001). Por exemplo, os chamados *comprensori* italianos, implantados no decorrer da década de 1970, representavam uma forma de governo regional entre a esfera das províncias e dos governos locais. No entanto, como não contaram com o apoio dos partidos políticos (que viram no projeto regional uma ameaça para a sua base local do clientelismo) e dos governos locais, a iniciativa não teve muito êxito.

Talvez a tentativa mais clássica de criar uma forma de governo metropolitano supralocal foi a instituição dos chamados Conselhos Metropolitanos, implementados na Inglaterra na década de 1970. Os Conselheiros foram eleitos diretamente e o Conselho dispunha de uma base financeira em função de capacidade de arrecadação. No entanto, a experiência com os conselhos metropolitanos não prosperou porque os governos locais se sentiram ameaçados. Além disso, existiam de fato sobreposições de atribuições entre os governos locais e a entidade metropolitana na área de transporte e uso e ocupação de solo.

Consequentemente, os governos locais fizeram tudo para inviabilizar a tentativa. Nos anos 1980, depois de uma década de experimentação, o governo Thatcher abandonou os Conselhos.

A primeira safra de experimentações européias com a gestão metropolitana na década de 1970 e 1980 sofreu do que poderíamos rotular como *o fetiche da institucionalização*. Existia uma convicção forte na possibilidade de avançar rapidamente na direção de uma maior racionalidade funcional na provisão de serviços urbanos em escala metropolitana (maior escala, evitar fragmentação). A busca de uma solução institucional para equacionar o dilema da ação coletiva em uma área metropolitana passava pela consolidação de estruturas municipais fragmentadas, proporcionando, assim, mais eficiência e escala na provisão de determinadas funções urbanas (redes técnicas, uso e ocupação de solo, meio ambiente etc.).

Contudo, a institucionalização baseada na busca pela legitimidade funcional se mostrou ilusória no contexto italiano, inglesa e francesa, principalmente em função da base frágil de apoio dos atores locais (governos locais, partidos, movimentos sociais etc.).

A segunda geração de experimentação européia com o tema da gestão metropolitana evidenciou uma transição para um approach de governança metropolitana. Ou seja, no cenário internacional presenciamos a partir do final

da década de 1980, em várias regiões metropolitanas, o surgimento de um conjunto de atores públicos e privados que estão se inserindo na articulação de uma série de projetos e programas de interesse comum.

O que chama a atenção na segunda geração de experimentações com o tema da gestão metropolitana na Europa é que o resultado das articulações não está pré-definido, mas surge após um processo intenso de negociação de agendas e posições entre os *stakeholders* públicos e privados. Talvez o caso da *Cit te Metropolitana* em Bologna seja paradigmática para esta evolução. Depois da frustração da experiência dos *comprensoris*, os 48 municípios de região metropolitana de Bologna criaram uma espécie de fórum metropolitano de negociação para projetos econômicos, sociais e urbanísticos de interesse comum. Alega-se frequentemente que os avanços desta forma de planejamento metropolitano ocorrem em ritmo relativamente lento, tomando por base os prazos políticos de quatro ou cinco anos. Por outro lado, considerando o caráter endógeno de metropolização – tirando compromissos e responsabilidades dos atores públicos e privados –, talvez possamos inferir que os resultados alcançados contem com um apoio real dos atores envolvidos, o que garante um maior enraizamento e independência do ciclo político italiano.

O CONTEXTO BRASILEIRO E O CASO DO GRANDE ABC NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

No que se refere ao quadro brasileiro, vale em primeiro lugar ressaltar que o tema de gestão das áreas metropolitanas se encontra ainda em um vácuo institucional (CARDOSO et al., 1996). Por um lado, o país tinha de certa maneira uma gestão metropolitana no período militar a partir da década de 1960. Organismos federais como o Banco Nacional de Habitação canalizavam, de acordo com uma visão tecnocrata e autoritária, grandes volumes de recursos financeiros para as regiões metropolitanas. A implantação de conjuntos habitacionais longe dos centros urbanos e sem infraestrutura econômica e redes sociais foi um dos traços mais marcantes deste padrão de intervenção metropolitana do governo federal.

A nova constituição avançou indiscutivelmente na descentralização e democratização da gestão urbana e talvez seja também no cenário internacional uma das cartas magnas que proporcione um maior grau de autonomia para os governos locais em relação ao gerenciamento de serviços urbanos (ABRUCIO e SOARES, 2001). A constituição de 1988 consagrou também um papel estratégico para os prefeitos eleitos, que representam novos protagonistas dentro do novo pacto federativo. No entanto, o mesmo avanço não ocorreu

com a regulamentação do tema metropolitano. A constituição brasileira descentralizou a responsabilidade sobre o tema para a esfera estadual. Uma avaliação crítica do quadro atual nos mostra que as constituições estaduais não avançaram na regulamentação da matéria (AZEVEDO, 2002). Na melhor das hipóteses, fazem menção genérica ao tema, enquanto outros estados simplesmente se omitem. Na prática, consagrou-se um vácuo institucional, pois enquanto a esfera estadual não fez avanços na regulamentação da matéria, presenciamos um recuo do governo federal na questão metropolitana. Somente recentemente, com a eleição do novo governo Lula, percebe-se um novo ativismo da esfera federal nesta área temática.

Vale ressaltar o tamanho do custo de oportunidade associado à ausência de uma política metropolitana em um país como o Brasil (ABRUCIO e SOARES, 2001). No cenário dos dez últimos anos, por exemplo, podemos inferir que a política de abertura descontrolada (isto é, sem políticas industrial e tecnológica) adotada pelo governo federal repercutiu de maneira especialmente dramática nas regiões metropolitanas em termos de perdas de emprego e desestruturação das cadeias produtivas. Este resultado negativo se explica pela complexidade do parque industrial instalado nas regiões metropolitanas, o que gera um efeito de encadeamento maior em tempo de reestruturação macroeconômica sem políticas compensatórias. Isso significa haver um efeito multiplicador negativo que reflete a redução da atividade econômica na produção industrial do ABC.

Um dos exemplos paradigmáticos deste impacto grande da abertura descontrolada é a Região do Grande ABC. A região é composta por sete municípios localizados no Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo que somam um total de 2.1 milhões de habitantes. Os sete municípios apresentam uma certa homogeneidade, isto é, o Grande ABC pode ser caracterizado como uma Região no sentido forte do termo. Isso se reflete principalmente nas suas dimensões econômicas e político-administrativas. Primeiramente, é uma região com uma importante presença da grande indústria automobilística e química, ramos que desempenharam um papel crucial na fase pós-1950, ou seja, do processo de industrialização brasileira.

Por outro lado, é uma Região nitidamente política, considerando que uma parcela expressiva de instituições como os Sindicatos (por exemplo, dos metalúrgicos e dos químicos), os meios de comunicação (o jornal **Diário do Grande ABC**, a **Revista Livre Mercado** etc.) e as entidades da sociedade civil têm uma representatividade e uma preocupação que transborda os limites deste ou daquele município. Recordamos nesse sentido, também, o papel primordial dos sindicatos do Grande ABC na fase de redemocratização das relações políticas e trabalhistas no país.

A partir da década de 1990, cresce na Região do Grande ABC a consciência da necessidade de uma articulação regional, talvez parcialmente explicada pela percepção que se tem da profundidade do impacto das transformações sobre a região e o tamanho da crise econômica (Agência de Desenvolvimento Econômico, 1999, 2000, 2001). Essa conscientização impulsiona o surgimento de várias iniciativas de aproximação entre os atores regionais para a solução de problemas comuns e, mais particularmente, aqueles relacionados ao tema de desenvolvimento econômico regional.

A Região também começa discutir a sua própria identidade. Em dezembro de 1990, presenciamos a criação do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, que constitui um fórum de articulação intermunicipal entre os sete prefeitos das cidades com o objetivo de viabilizar mecanismos de coordenação intermunicipal suprapartidária. A princípio, definiu-se que o Consórcio trataria de diversos assuntos, desde a gestão ambiental, o gerenciamento e destino de resíduos sólidos até o desenvolvimento econômico local. O Consórcio perde força durante o período que vai de 1993 a 1996. A falta de priorização dada pelos novos prefeitos à questão regional pode ser apontada como sua principal causa.

Ao mesmo tempo, entretanto, algumas iniciativas relevantes estão sendo tomadas pela própria comunidade, refletindo a maturidade da identidade regional e a preocupação com problemas específicos da região. O chamado “Fórum da Cidadania do Grande ABC” representa nesse sentido, uma das iniciativas mais importantes. É composto de um grande número de instituições da sociedade civil, como associações de empresas, sindicatos de trabalhadores, movimentos ecológicos e grupos ambientais, entre outros. O Fórum surge na realidade de uma discussão inicial sobre as distorções na representatividade política-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. O número de organizações participantes da instituição cresce para mais de 100, em 1999.

A princípio, o Fórum poderia também discutir uma gama ampla de assuntos temáticos. No entanto, no sentido de racionalizar e objetivar os seus esforços, o Fórum vem, a partir de 1999, enfocando o escopo dos seus assuntos temáticos e eliminando um número de sócios que não participam efetivamente da instituição. Os temas de desenvolvimento econômico e urbano de corte regional vêm assumindo um papel preponderante na agenda do Fórum, o que também se reflete na sua participação ativa

em todas as novas iniciativas de articulação regional que surgem no decorrer dos anos 1990. Com a eleição dos sete prefeitos em janeiro de 1997, todos eles preocupados com a Região, um passo decisivo é dado em direção à re-internalização da dimensão regional na agenda dos governos locais.

Em um 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 e a coordenação do “Fórum da Cidadania” elaboram consensualmente o estatuto da chamada “Câmara da Região 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 é estruturada segundo três instâncias. Os grupos temáticos formam uma espécie de espinha dorsal do organismo, pois é aqui que os representantes dos membros discutem e formulam propostas para as dimensões físico-territorial, socioeconômica e administrativa da problemática regional. Nas reuniões periódicas, os grupos temáticos encaminham propostas, para análise e avaliação, para a chamada Coordenação Executiva, composta por 25 membros indicados pelo chamado Conselho Deliberativo, uma espécie de assembléia geral do organismo.

Quando as propostas são aprovadas pela Coordenação Executiva, elas são colocadas na forma de termos de referência para acordos regionais a serem assinados pelo referido Conselho. Desde a sua criação, a Câmara Regional conseguiu aprovar mais que 50 chamados acordos regionais como resultado do processo de planejamento estratégico regional nas áreas temáticas de desenvolvimento econômico, social e urbanístico. Foram aprovados acordos para a implementação de um conjunto de obras para macrodrenagem, programas de crianças de rua, alfabetização de adultos e programas de macroinfraestrutura (sistema viário, coletor tronco). Como analisaremos mais adiante na avaliação do arranjo institucional no Grande ABC, vale ressaltar que nem todos os acordos saem com a mesma facilidade do papel.

Um dos acordos aprovados ainda em 1997 foi a criação de uma chamada Agência de Desenvolvimento Regional. Depois de muitas negociações, foi criada, em outubro 1998, uma Agência com a forma jurídica de uma organização não-governamental, com participação minoritária do setor público; o consórcio tem 49% dos direitos a voto na Assembléia Geral do organismo, enquanto os demais representantes (setor privado, universidades e instituições de capacitação, sindicatos dos trabalhadores) detêm os demais 51%. A Agência tem como principal missão a revitalização econômica da região por meio da articulação de atividades voltadas para

o fomento das micro e pequenas empresas, sistemas de informação (para o setor privado e público) e o marketing urbano e regional.

No que se refere ao progresso relativo nos três grandes eixos de atuação (fomento, banco de dados e marketing), a Agência conseguiu relativamente mais avanços na disponibilização de informações, publicando vários estudos sobre os pontos fortes e fracos da economia regional. Além disso, alavancou uma rede de parcerias com o setor público e privado para a implementação de projetos de desenvolvimento econômico regional. Em parceria com as secretarias de desenvolvimento econômico das cidades, a Agência protagonizou um conjunto de incubadoras de empresas (de base mista e tecnológica) visando ao fortalecimento da base tecnológica e empresarial das micro e pequenas empresas da região.

No entanto, uma das grandes fragilidades da Agência é a base financeira. Na prática, isso faz com que o portfólio dos projetos ainda esteja relativamente pequeno e a dependência de recursos humanos dos sócios (como as próprias Prefeituras), relativamente grande, o que substancialmente afeta a autonomia e efetividade da instituição. Na realidade, a instituição ainda está presa a um ciclo vicioso que se reforça pelo raciocínio perverso de alguns dos *stakeholders* regionais: a Agência não tem projetos, pois não carece de recursos e não tem recursos porque faltam projetos (COCCO e SILVA, 2001). Voltaremos ao tema mais adiante.

UM BALANÇO INICIAL DO ARRANJO DA REGIÃO DO ABC PAULISTA

Qual o balanço que podemos fazer das articulações entre lideranças públicas e privadas na região do Grande ABC Paulista? Por um lado, a criação de novos arranjos, como o Consórcio Intermunicipal, a Câmara Regional e a Agência, reflete claramente uma consciência estratégica desta liderança acerca da possibilidade de elaborar um projeto territorial voltado para uma inserção da região na economia mundial – apesar da pujança das forças macro e microeconômicas (COCCO e SILVA, 2001; DANIEL, 1999; DANIEL e SOMEKH, 1999, SCOTT, 1999).

Na realidade, a construção coletiva de um planejamento regional no ABC Paulista simboliza o embrião de um novo modelo de governança metropolitana (KLINK, 2001, 2002). O novo arranjo institucional evidenciou a maturidade dos atores locais à medida 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 frequentemente conflitantes, as novas instituições vêm se enraizando em uma cultura inovadora

de planejamento regional no ABC Paulista. Esta cultura de governança regional na região do Grande ABC vem também se configurando como uma fonte de inspiração para o novo governo federal que tem retomado o tema metropolitano no âmbito de uma agenda mais abrangente para o desenvolvimento nacional.

No entanto, depois de mais de uma década de experimentação com a gestão de uma cidade-região como a do Grande ABC Paulista, é também preciso apontar os limites deste novo arranjo no âmbito do atual federalismo brasileiro (ABRUCIO e SOARES, 2001; KLINK, 2001). Uma das principais fragilidades do modelo ABC é a ausência de um respaldo institucional dentro da federação brasileira. Paradoxalmente, podemos, de certa forma, alegar que a flexibilidade e a informalidade têm se mostrado simultaneamente o ponto forte e fraco do processo no ABC Paulista. Por um lado, a informalidade proporcionou a possibilidade de rapidamente avançar na criação de projetos e acordos voltados para a solução de problemas que os atores têm em comum.

Por outro lado, a ausência de um respaldo institucional fez com que não houvesse nenhuma garantia de que os compromissos e os recursos financeiros – necessários para a implementação dos acordos – fossem conseguidos. Vários dos acordos na área de macro-infra-estrutura sob responsabilidade da esfera estadual, por exemplo, não saíram do papel em função da ausência de repasse de recursos. De certa forma, a construção de uma regionalidade inovadora no ABC Paulista proporcionou novos consensos sem institucionalidades (MARICATO, 2001).

O resultado paradoxal foi o surgimento de um sistema híbrido com características do novo e velho regionalismo. Por um lado, a elaboração de uma visão estratégica do futuro, e a formulação de projetos de interesse comum no bojo de um processo participativo de planejamento estratégico representaram traços de um novo padrão de governança metropolitana alinhada com a nova tendência internacional que analisamos anteriormente no contexto europeu. Por outro lado, e em função da ausência de respaldo institucional do novo arranjo financeiro, não presenciamos muito avanço no padrão de financiamento dos projetos proporcionados pelo novo regionalismo. A frágil inserção institucional do novo arranjo fez com que não houvesse uma previsibilidade e uma transparência na chegada dos recursos financeiros indispensáveis para alavancar a implementação dos projetos estratégicos. Consequentemente, o processo de captação de recursos para viabilizar os acordos e projetos regionais vem ainda ocorrendo de forma pontual e pouco transparente e está longe de representar um componente sistêmico do arcabouço de novo regionalismo que está se consolidando no ABC Paulista.

A NECESSIDADE DE SUPERAR FALSAS DICOTOMIAS NO DEBATE SOBRE GOVERNANÇA METROPOLITANA

A avaliação sintética do caso do ABC Paulista na região metropolitana de São Paulo estimula um conjunto de reflexões acerca da necessidade de superar falsas dicotomias frequentemente encontradas no debate sobre a boa governança metropolitana (AZEVEDO, 2000; BOURNE, 1999; CARDOSO e ZVEIBIL, 1996; STEPHENS e WIKSTROM, 2000; WHEELER, 2002). Vale resumir algumas delas para que possamos avançar na discussão sobre este tema.

Consensos *versus* institucionalidades

A experiência europeia evidenciou uma primeira geração de instituições metropolitanas que deixaram de lado os atores locais – governos locais, sindicatos de trabalhadores, ONGs, empresas e os partidos políticos, entre outros. Como discutimos anteriormente, várias destas tentativas para criar arranjos formais de cima para baixo sem participação dos atores locais sofreram o chamado fetiche institucional, ou seja, a crença ilusória de que seria possível proporcionar mais eficiência e efetividade por meio da institucionalização forçada de soluções metropolitanas, complementando assim uma gestão urbana pulverizada.

O baixo grau de adesão dos atores locais inviabilizou muitas destas iniciativas. A segunda safra de experiências europeias é caracterizada pela busca de uma governança metropolitana, com participação intensa de atores públicos e privados na elaboração e implementação de projetos de interesse comum.

Um dos exemplos mais interessantes desta nova abordagem se refere ao arranjo de governança regional que vem sendo elaborado pelo conjunto de atores no Grande ABC Paulista. No entanto, acabamos de analisar que a principal fragilidade desta abordagem é a ausência de respaldo institucional perante o sistema federal brasileiro, com consequências negativas sobre a transparência e previsibilidade da chegada de recursos financeiros.² No fundo, trata-se de um sistema que vem conseguindo proporcionar consensos sem institucionalidades. Não se trata de uma contradição entre consensos – ou gestão participativa em redes compostas por atores públicos e privados – e soluções institucionalizadas. Na realidade, a análise do ABC Paulista mostra que – depois de um processo endógeno de aprendizagem entre atores públicos e privados voltado para a ação coletiva em prol de desenvolvimento regional – é preciso avançar para a institucionalização de algumas das metodologias que se enraizaram na cultura da gestão regional.³ Evidentemente, não se trata de um tema fácil, pois se relaciona com a

questão estrutural da necessidade de repactuação das relações dentro da federação brasileira (ABRÚCIO e SOARES, 2001).

Sistemas formais *versus* arranjos informais

Novamente, não encontramos nenhuma contradição entre arranjos informais e estratégias institucionais voltadas para a viabilização da gestão regional/metropolitana. Nenhuma das instituições regionais do ABC Paulista tem respaldo institucional dentro da federação brasileira. No entanto, o capital social construído no decorrer de mais de uma década de aprendizagem coletiva na Região formará a base para soluções institucionais bem sucedidas para o tema da gestão metropolitana (DANIEL, 1999; DANIEL e SOMEKH, 1999).

Produtos *versus* processos/legitimidade funcional *versus* legitimidade política

Conforme mencionamos anteriormente na discussão sobre o fetiche institucional, é ilusório montar uma estratégia metropolitana baseada na busca de uma racionalidade funcional sem envolvimento dos atores afetados pelos novos arranjos institucionais contemplados (LEFÉVRE, 1999; RODRÍGUEZ e OVIEDO, 2001).

No caso latino-americano, presenciamos exemplos disso durante as tentativas no regime militar de instalar uma gestão metropolitana de cima para baixo, com resultados frequentemente dramáticos. Não se construía a base de uma legitimidade política para as estruturas institucionais vislumbradas, o que fez com que estas estruturas não tivessem sustentabilidade socioeconômica.

Por outro lado, as novas formas de governança metropolitana que vêm surgindo como tendência mundial precisam provar a sua efetividade em termos de equacionar verdadeiros problemas metropolitanos. Ou seja, além de se caracterizar pela legitimidade política (pois são embasadas no próprio protagonismo dos atores públicos e privados), as novas formas de governança regional e metropolitana deveriam reduzir os congestionamentos, a poluição ambiental e proporcionar um conjunto de projetos voltados para a competitividade sistêmica das cadeias produtivas regionais, para mencionar alguns dos desafios.

Uma das grandes dificuldades do sistema ainda embrionário de governança regional no ABC Paulista é justamente que a sua legitimidade política precisa se reforçar e complementar com a legitimidade funcional em termos da capacidade de equacionar problemas metropolitanos relacionados à infraestrutura urbana, meio ambiente e qualidade de vida das suas populações e empresas (COCCO e SILVA, 2001).

CONCLUSÃO E HIPÓTESES PARA O APRIMORAMENTO DAS PESQUISAS

Neste trabalho, analisamos o sistema brasileiro de governança metropolitana numa perspectiva internacional mais abrangente. Por um lado, constatamos que a organização e gestão das áreas metropolitanas brasileiras se encontram, atualmente, em um vácuo institucional deixado pela constituição federal de 1988, e também não ocupado pelas respectivas constituições estaduais (ROLNIQUE e SOMEKH, 2002; AZEVEDO, 2002). Só recentemente o novo governo federal vem retomando o assunto por meio de um conjunto de debates e *workshops*.⁴

Por outro lado, presenciamos algumas iniciativas inovadoras como as que vêm ocorrendo no Grande ABC Paulista, no decorrer da década de 1990, caracterizadas por uma abordagem *bottum up* com participação intensa dos atores públicos e privados, e que se assemelham ao novo padrão de governança metropolitana que vem surgindo na Europa a partir da década de 1990. No entanto, na melhor das hipóteses, estes arranjos inovadores representam ainda soluções incompletas, sem respaldo institucional e à margem do federalismo fiscal brasileiro.⁵

Como mostramos, não se trata de simplesmente reinventar soluções autoritárias e tecnocratas que não respeitem os processos complexos e multifacetados que vêm ocorrendo nos territórios locais. Entretanto, para vislumbrar um planejamento estratégico eficiente e eficaz das áreas metropolitanas, é preciso estabelecer um padrão de financiamento que garanta um nível mínimo de previsibilidade e transparência dos recursos financeiros repassados pelo nível supralocal. No caso brasileiro, esta deficiência estrutural no sistema federativo permanece.

E há um elemento agravante, i.e., o impacto negativo de mais de uma década de políticas nacionais de *laissez-faire* sobre o próprio pacto federativo. Isto é, a abertura descontrolada, sem políticas industrial e tecnológica compensatórias, deixou suas marcas no próprio pacto federativo, que se transformou num sistema cada vez mais competitivo (RIBEIRO, 2000; FIORI, 1995). O caráter crescentemente competitivo das relações entre os entes no pacto federativo não somente se manifestou em fenômenos como a guerra fiscal, mas também se refletiu no comportamento concorrencial dos próprios governos locais. A tendência a “um federalismo de mercadores” (FIORI, *ibid*) acentuou a concorrência entre as cidades em base de estratégias de desregulamentação e de isenção tributária, acelerando, assim, uma trajetória inferior de desenvolvimento local e metropolitano (SPIKE e SENGENBERGER, OIT).

Em outras palavras, no caso brasileiro presenciamos uma certa pujança das chamadas forças centrífugas sobre as redes de cooperação estabelecidas anteriormente nos espaços metropolitanos do Nacional-desenvolvimentismo (PACHECO, 1998).

À luz das observações anteriores, vale aprofundar uma hipótese inicial de que o modelo de governança metropolitana brasileira/latina talvez seja mais próximo ao da vizinha norte-americana. Nos EUA, como no caso latino, encontramos poucos casos de organismos de gestão metropolitana (WEISS, 2002; WHEELER, 2002; WIKSTROM, 1997). O caso de Portland/Oregon, como uma autoridade metropolitana eleita e com atribuições importantes nas áreas de transporte e a organização de uso e ocupação do solo, talvez seja uma das exceções mais notáveis à regra de um sistema relativamente fragmentado com um conjunto grande de atores locais dispersos.

No livro sobre a governança metropolitana nos EUA, Stephens e Wikstrom (2000) aprofundam o debate sobre os possíveis motivos desta ausência de uma cultura metropolitana nos EUA. Nos anos 1920, havia uma troca de idéias rica entre os chamados *reformistas* (alegando a necessidade de estruturas mais consolidadas proporcionando, assim, mais escala, eficiência e capacidade de implementar políticas re-distributivas) e os adeptos da chamada de escola de *Public Choice* (cuja postura está em favor de estruturas metropolitanas mais fragmentadas). De acordo com Wikstrom, os argumentos dos reformistas nunca emplacaram.

Em primeiro lugar, a escola *Public Choice* e a própria cultura de gestão metropolitana nos EUA mostram uma relativa desconfiança em relação à implementação de grandes estruturas burocráticas, frequentemente longe dos cidadãos e com mais dificuldade de ser controladas (WIKSTROM, 1997). Um segundo elemento, levantado pelos analistas do *Public Choice*, que começaram a partir da década de 1920 a fazer um certo sucesso nas principais universidades norte-americanas, é o suposto efeito benéfico de concorrência entre os atores locais para fornecer serviços urbanos com menores impostos. Uma estrutura relativamente pulverizada – caracterizada pela grande número de atores locais – aumentaria a pressão para prover estes serviços com a melhor relação qualidade/custo possível (ANAS, 1999; OATES, 1972; OSTROM, TIEBOUT E WARREN, 1961; TIEBOUT, 1956).

Analisamos anteriormente que a tendência europeia é evoluir para sistemas metropolitanos mais consolidados de atores locais. O modelo latino está, por enquanto, longe deste padrão. Neste sentido, futuras pesquisas deveriam aprofundar e explorar uma hipótese inicial levantada aqui de que o sistema de governança metropolitana brasileiro está mais distante do caso europeu e se assemelha mais ao modelo norte-americano, permeado pela idéia de concorrência entre atores locais, fragmentação e proximidade com os eleitores e cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil**. Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ALBURQUERQUE, Francisco. Micro, Small and Medium Enterprise and Local Development, Contribution to the Seminar on Local Economic Development. Washington DC: IADB, out. 2001.
- ANAS, Alex. The Costs and benefits of fragmented metropolitan governance and the New Regionalist policies. University of Buffalo, Faculty of Economics, 1999 [mimeo].
- AZEVEDO, Sergio de; MARES, Virgínia Rennó dos. Trajetória e Dilemas da Gestão Metropolitana no Brasil. In: **Rio Urbana**. Rio de Janeiro: Fundação CIDE, mar. 2002.
- _____. Guia. Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2000.
- BAH, Roy W.; LINN, Johannes F. **Urban public finance in developing countries**. Oxford University Press, 1992.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y Global**. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: United Nations for Human Settlements/Santillana Ediciones, 1997.
- BOURNE, Larry S. **Alternative Models for managing metropolitan regions: The challenge for North American cities**. Santa Cruz, Bolívia: mar. 1999 [Paper apresentado ao International Forum on Metropolization].
- AGÊNCIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Caderno de Pesquisa 1**, Santo André. nov. 1999.
- _____. **Caderno de Pesquisa 2**, Santo André. fev. 2000.
- _____. **Caderno de Pesquisa 3**, Santo André. set. 2001.
- CAMPBELL, Tim. **The Metropolitan Governance Project**. Washington DC, fev. 2002 [Apresentação interna para o World Bank Institute].
- CARDOSO, Elisabeth Dezouart; ZVEIBIL, Victor Zular (Org.). **Gestão Metropolitana: Experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.
- CASTELLS, Manuel. **The informational city: Information technology, Economic Restructuring and the Urban Regional Process**. Oxford, Grã-Bretanha/Cambridge/Massachusetts: Blackwell Publishers, 1989.
- COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo. **A Agência de Desenvolvimento do Grande ABC paulista entre a Agenda Regional e a Ação Territorial**. Santo André, jul. 2001. [Relatório de consultoria escrito para a Agência de Desenvolvimento Regional e UNCHS].
- COHEN, Michael. **The impact of the global economy on cities: the challenges of metropolitan solutions**. Santa Cruz, Bolívia, mar. 1999 [Paper apresentado ao International Forum on Metropolization].
- COLE, Alistair. **From Territorial Administration to Local Governance? Sub-national Politics and Policy-making in France**. Grã-Bretanha, abr. 2000 [Paper apresentado à Political Studies Association 50th Annual Conference].

- CORAGGIO, José Luis. **Repensando la política urbana metropolitana ante el embate de la globalización**. México D.F., mar. 1997. [Paper apresentado ao International Seminar "Políticas e Estudios Metropolitanas"].
- DANIEL, Celso; SOMEKH, Nadia. Novas estratégias de ação regional: a experiência recente da Câmara do Grande ABC. In: **Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR**. Porto Alegre: maio 1999.
- DANIEL, Celso. **Uma experiência de Desenvolvimento econômico local: A Câmara Regional do Grande ABC**. Santo André: Prefeitura Municipal de Santo André, Dez. 1999. Mimeo.
- DINIZ, Clélio Campolina. Impactos Territoriais da Reestruturação Produtiva. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2000.
- DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local. In: **Pesquisa e Debate**, v. 7, n. 1, São Paulo: PUC-SP, 1996.
- ELLNER, Steve; MYERS, David J. **Caracas: Incomplete Empowerment Amidst Geopolitical Feudalism**. Puerto La Cruz, Venezuela: Universidade de Oriente, 2002. Mimeo.
- ESCALANTE, (Org.). **De Bogotá a la Región**. Apuntes para un Modelo de Desarrollo Regional. Controlaria de Bogotá, 2001.
- ESCOLAR, Marcelo; PÍREZ, Pedro. **La Cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina**. Washington D.C., Set. 2001 [Trabalho preparado para o XXIII Congresso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos].
- FIGUEROA, Oscar. Mercados, regulação e gestão dos serviços urbanos: a metrópole de Santiago do Chile. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2000.
- FIORI, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares Affonso; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva**. Ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- FONT, Javier. **Civil Society Reinventing Metropolitan Administration: Recent Iberian and Latin American experiences**. Quebec, jul. 1997. [Paper].
- HALL, Peter. A Cidade do empreendimento. In: **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 1988.
- HARVEY, David. From Managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. In: **Geografiska Annalr**, n. 1, 1989.
- HELMSING, Bert. **Partnerships, Meso-institutions and learning**. New Local and regional economic development initiatives in Latin America. Institute of Social Studies, jun. 2001. Mimeo.
- HOLLINGSWORTH, Richard. **Peripheral Cities of Metropolitan Regions**. Gateway Cities. Los Angeles County California, jun. 2002. [Paper apresentado no International Seminar "Inclusive and Productive Cities"].
- KATZ, Bruce J. (Ed.). **Reflections on Regionalism**. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2000.
- KEATING, Michael. **Governing cities and regions**. Territorial restructuring in a global age. Los Angeles: Universidade de California, out. 1999. [Paper preparado para a conferência Global City Regions].
- KLINK, Jeroen. **A Cidade-região**. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DP&A: 2001.
- _____. O Novo Regionalismo à maneira do ABC: em busca de uma economia regional de aprendizagem. In: **Rio Urbana**. Rio de Janeiro: Fundação CIDE, mar. 2002.
- KRUGMAN, Paul. **Development, Geography and Economic theory**. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1996.
- _____. **Geography and trade**. 7. ed. Londres: Leuven University Press and MIT Press, 1997.
- LEFEVRE, Christian. **Building Metropolitan Governments in Europe: 1960-2000**. From Functional to Political Legitimacy. Santa Cruz, Bolivia, mar. 1999. [Paper apresentado ao International Forum on Metropolization].
- _____. **La Región Metropolitana de Buenos Aires**. Buenos Aires: Fundación Ambiente e Recursos Naturales, ago. 1999.
- LOWERY, David. **And Now for something completely different...** Public Choice and Redistribution in the Metropolis. Bloomington, Indiana. [Paper apresentado no Workshop of Metropolitan Governance na Indiana University].
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a Crise Urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- MARTIN, Ron and SUNLEY, Peter. The post keynesian state and the space economy. In: LEE, Roger; WILLS, Jaine (Ed.). **Geographies of Economies**. Nova Iorque: Arnold, 1997.
- MATTOS, Carlos A de. Globalização e metropolização: Santiago, uma história de mudança e continuidade. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2000.
- MISHAN, E. J. **Cost Benefit Analysis**. London: Unwin Hyman, 1971.
- _____. **Modernizing Local Government to secure a Balanced Federalism**. A Statement on National Policy. Nova Iorque: Committee on Economic Development, 1966.
- MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Public finance in theory and practice**. 5. ed. Mc Graw Hill, 1995.
- O'SULLIVAN, Arthur. **Urban economics**. 2. ed. Richard D. Irwin, 1993.
- OATES, W. **Fiscal Federalism**. Nova Iorque: Harbrace, 1972.
- OECD. **Cities for Citizens**. Improving metropolitan governance. Paris, 2001.
- OSTROM, Vincent; TIEBOUT, Charles; WARREN, Robert. The Organization of Government in Metropolitan Areas. **American Political Science Review**, n. 55, 1961.
- PACHECO, Carlos Americo. **Fragmentação da Nação**. Campinas, SP: UNICAMP, 1998.
- PASTOR, Manuel Jr. et al. **Regions that work**. How cities and suburbs can grow together. University of Minesota Press, 2000.
- RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2000.
- RICHMOND, Henry R. Metropolitan Land-use reform: The promise and Challenge of Majority Consensus. In: KATZ, Bruce J. (Ed.). **Reflections on regionalism**. Washington: The Brookings Institution, 2000.

- RIVAS, Joaquim Teixeira; MADOERY, Oscar. **Nueva institucionalidad para el desarrollo**. Agencia Regional de Rosario. Rosario: ago. 1999. [Paper apresentado no seminário “Rosário. Metrópolis y Región”].
- RODRÍGUEZ, Alfredo; OVIEDO, Enrique. **Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas**. Santiago: CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, maio 2001.
- RODRÍGUEZ, Alfredo; WINCHESTER, Lucy. **Santiago de Chile**. Metropolitización, Globalización, Desigualdade. Informe Santiago. Grã-Bretanha: Universidade de Birmingham, 1999.
- _____. Cities, democracy and governance in Latin America. **International Science Journal**, n. 147, 1996.
- ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas de recentralização. In: **Rio urbana**. Rio de Janeiro: Fundação CIDE, mar. 2002.
- RUSK, David. Growth Management: The Core regional issue. In: KATZ, Bruce J. (Ed.). **Reflections on regionalism**. Washington: The Brookings Institution, 2000.
- SCOTT, Allen J. **Industrial revitalization in the ABC municipalities, São Paulo**. Diagnostic analysis and strategic recommendations for a new economy and a new regionalism. Santo André, nov. 1999. [Relatório de Consultoria apresentado para a Agência Regional de Desenvolvimento Econômico ABC. Financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento].
- SCOTT, Allen J. **Global city regions**. Trends, theory, policy. Oxford University Press, 2001.
- SHAH, A.A. The Reform of Intergovernmental Relations. In: **Developing and emerging Market Economies, World Bank Policy and Research Series**, n. 23. Washington D.C., 1994.
- SINGH, K.; STEINBERG, Florian (Ed.). **Urban India in Crisis**. Nova Dehli: New Age International Limited, 1996.
- SOSMEÑA, Gaudioso C. Jr. **Metropolitan Governance: The case of Metro Manila**. 2000. Mimeo.
- STEPHENS, G. Ross; WIKSTROM, Nelson. **Metropolitan government and Governance**. New York: New York Oxford University Press, 2000.
- STORPER, Michael e SALAIS, Robert. **Worlds of production**. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 1997.
- STREN, Richard. E. **New approaches to Urban Governance in Latin America**. Montevideo, abr. 2000. [Paper apresentado na conferência “IDRC and the management of sustainable urban development in Latin America: lessons learnt and the demands for knowledge”].
- TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, United Nations, v. 64, 1956.
- WARD, Peter. Contemporary Issues in the Government and Administration of Latin American Mega-Cities. In: GILBERT, Alan (Ed.). **The Mega-City in Latin-America**. United Nations University Press, 1996.
- WEISS, Marc. **The role of states in promoting metropolitan economic strategies**. Jun. 2002. [Relatório final para a National Governor’s Association].
- WHEELER, Stephen M. The New Regionalism: Key Characteristics of an emerging movement. **Journal of the American Planning Association**, v. 68, n. 3, 2002.
- WIKSTROM, Nelson. Metropolitan Government and Governance. A Research Agenda for the mid 1990s. **Virginia Social Science Journal**, v. 32, 1997.
- WORLD BANK, **Urban policy and economic development**. An agenda for the 1990s. Washington, 1991.
- YARO, Robert D. Growing and Governing Smart: A case study of the New York Region. In: KATZ, Bruce J. (Ed.). **Reflections on Regionalism**. Washington: The Brookings Institution, 2000.

NOTAS

- ¹ As externalidades se referem aos efeitos das atividades da pessoa X sobre a vizinhança que não são incorporados aos processos de mercado. O efeito da poluição de um cigarro sobre o ambiente de um bar representa uma externalidade negativa sobre um ambiente das pessoas não fumantes. Um bem público tem características de indivisibilidade e não de rivalidade. Os exemplos mais tradicionais, porém, se referem à defesa, pontes e estradas.
- ² O governo federal vem estudando a possibilidade de reconhecer o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC como entidade que pode legalmente captar recursos e tomar empréstimos junto às agências nacionais e internacionais. No dia 11 de Setembro, o Consórcio organizará na sua sede, em Santo André, um seminário sobre o tema da institucionalização de organismos regionais com a presença de vários representantes dos ministérios federais.
- ³ As atividades de captação de recursos são implementadas de acordo com o padrão do velho regionalismo, ou seja, contatar os deputados federais e estaduais e tentar inserir demandas pontuais. Na região, há uma tradição maior de organizar as emendas de forma mais integrada, privilegiando aquelas demandas que originaram no bojo do processo de planejamento estratégico regional proporcionado pela Câmara Regional do Grande ABC. Infelizmente, o atendimento destas demandas não está garantido, pois não existe uma vinculação legal entre o processo de planejamento regional e o orçamento plurianual do governo do Estado de São Paulo.
- ⁴ Vale ressaltar que – neste atual momento político no Brasil – achamos não ser viável propor a criação de um quarto poder (regional) dentro do federalismo fiscal brasileiro. Esta estratégia correria grandes riscos de cair na armadilha do fetiche institucional. Seria muito mais interessante premiar sistemas promissores de boa governança metropolitana por meio de um sistema de incentivos e punições (carrots and sticks). Foi também um dos principais consensos que surgiu na mesa redonda sobre boa governança metropolitana organizada pelas prefeituras de São Paulo e Guarulhos e a ONU na conferência da URBIS 2003, que contou também com participação da secretária Executiva do Ministério das Cidades e o coordenador de Assuntos Federativos da Casa Civil.
- ⁵ E está muito bem analisada por autores como Fiori (1995).