

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**ANTONIO PEDRO HENRIQUE BATISTA**

DESAFIOS INSTITUCIONAIS DA GOVERNANÇA REGIONAL INTEGRADA:

A Experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC

SÃO PAULO

2023

Antonio Pedro Henrique Batista

Desafios Institucionais da Governança Regional Integrada:

A Experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador/a: Prof. Dr. Eduardo Tadeu Pereira

São Paulo

2023

## Ficha Catalográfica

BATISTA, Antonio Pedro Henrique

Desafios Institucionais da Governança Regional Integrada: A Experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC./ Antonio Pedro Henrique Batista. São Paulo: FLACSO/FPA, 2023.

Quantidade de folhas f.: 88

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientador: Eduardo Tadeu Pereira

Antonio Pedro Henrique Batista

DESAFIOS INSTITUCIONAIS DA GOVERNANÇA  
REGIONAL INTEGRADA: A Experiência do  
Consórcio Intermunicipal Grande ABC

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em 22 de setembro de 2023

---

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Pereira  
FLACSO Brasil/FPA

---

Profa. Dra. Marilane Oliveira Teixeira  
UNICAMP

---

Prof. Ms. Hamilton Lacerda  
FGV/SP

---

Prof. Dr. Greiner Costa

## **RESUMO**

A governança regional integrada é um tema cada vez mais relevante para a promoção do desenvolvimento sustentável em diferentes países e regiões. Nesse contexto, os consórcios intermunicipais surgem como uma alternativa interessante para a gestão compartilhada de recursos e serviços entre municípios de uma mesma região. Ante isso, o objetivo deste estudo é analisar os desafios institucionais enfrentados pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC na sua trajetória de governança regional integrada, bem como as estratégias adotadas para superá-los. Este estudo foi realizado por meio de revisão bibliográfica e análise documental, incluindo estatutos, atas de reuniões e relatórios de gestão do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Os resultados indicam que os desafios institucionais enfrentados pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC incluem a necessidade de conciliar interesses e prioridades diferentes entre os municípios consorciados, a dependência de recursos financeiros externos e a necessidade de articulação com outros níveis de governo. Para superar esses desafios, sugeriu-se estratégias como a construção de uma identidade regional compartilhada, a busca por parcerias com organismos internacionais e a articulação com outras instâncias de governo.

**Palavras-Chave: Consórcio Público, Desafios Institucionais, Gestão Compartilhada, Governança Regional Integrada, Grande ABC.**

## **ABSTRACT**

Integrated regional governance is an increasingly relevant theme for the promotion of sustainable development in different countries and regions. In this context, intermunicipal consortia emerge as an interesting alternative for the shared management of resources and services among municipalities in the same region. The objective of this study is to analyze the institutional challenges faced by the Intermunicipal Consortium Greater ABC in its trajectory of integrated regional governance, as well as the strategies adopted to overcome them. This study was conducted through a literature review and document analysis, including statutes, meeting minutes, and management reports of the Intermunicipal Consortium Grande ABC. The results indicate that the institutional challenges faced by the Intermunicipal Consortium Grande ABC include the need to reconcile different interests and priorities among the consortium member municipalities, dependence on external financial resources, and the need for articulation with other levels of government. To overcome these challenges, strategies were suggested such as the construction of a shared regional identity, the search for partnerships with international organizations, and articulation with other levels of government.

**Keywords: Public Consortium, Institutional Challenges, Shared Management, Integrated Regional Governance, Greater ABC.**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2. CONCEITOS DE GOVERNANÇA E SUA RECEPÇÃO NO QUADRO GOVERNAMENTAL.....</b>	<b>13</b>
2.1 Governança: definições e abordagens introdutórias.....	15
2.2. Questões sobre estrutura .....	19
2.3 Discussão sobre a gestão do poder público.....	22
2.4 Mudança institucional como estratégia metodológica.....	23
2.5 O sistema concreto de ação da governança.....	25
2.6 Diferenciais em relação ao modelo tradicional de governo.....	31
<b>3. A GOVERNANÇA POLÍTICA E A GESTÃO COMPARTILHADA NO CONTEXTO DE POLÍTICAS URBANAS NA REALIDADE BRASILEIRA.....</b>	<b>36</b>
3.1 A era das metrópoles.....	37
3.2 Metrópole: empoderamento local, governança multinível e ampliação.....	41
3.3 Modelos de governança metropolitana: padrões de heterogeneidade.....	44
3.4 A Gestão metropolitana compartilhada nas cidades brasileiras.....	48
3.4.1 A política global nas regiões metropolitanas brasileiras.....	48
3.4.2 Novos elementos para discussão metropolitana.....	53
3.4.3 Gestão compartilhada nos entes territoriais em regiões metropolitanas.....	56
3.5 Os consórcios intermunicipais como instrumento de gestão compartilhada.....	59
<b>4. CONSÓRCIO INTEGRADO DO ABC: ESTRUTURA, DILEMAS E ESTRATÉGIAS PARA FORTALECIMENTO DESSE MODELO DE GOVERNANÇA.....</b>	<b>64</b>
4.1 Contexto histórico da região do ABC.....	65
4.2 O surgimento do Consórcio Integrado do ABC.....	67
4.3 Estrutura e atribuições do Consórcio.....	70
4.4 Dilemas enfrentados pelo Consórcio.....	74

4.4.1 Financiamento insuficiente e baixa capacidade técnica em diferentes áreas.....	75
4.4.2 Mobilidade urbana ruim e pouco investimento do governo estadual.....	75
4.4.3 Cidades com orçamentos debilitados e fortes desigualdades.....	76
4.4.4 Dificuldade de articulação política dos municípios.....	77
4.5 Desafios para a governança no Consórcio.....	78
4.6 Análise: Saneamento Básico e Tratamento de Resíduos Sólidos no Consórcio Intermunicipal Grande ABC.....	80
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>83</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>86</b>



## INTRODUÇÃO

No cenário das complexas dinâmicas urbanas e regionais, a governança regional integrada emerge como uma resposta inovadora e eficaz para os desafios socioeconômicos enfrentados por comunidades em todo mundo.

Este trabalho de dissertação concentra-se em explorar, analisar e compreender os desafios institucionais da governança regional integrada, utilizando a experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, localizado no estado de São Paulo, Brasil, como um estudo de caso emblemático.

A governança regional integrada é um paradigma que pressupõe que a colaboração intermunicipal, a coordenação de políticas e a busca de soluções compartilhadas podem ser meios eficazes de superar desafios que transcendem as fronteiras municipais. Ela destaca a necessidade de uma abordagem holística, onde os municípios vizinhos reconhecem que muitos dos problemas que enfrentam são interconectados e requerem soluções colaborativas.

Neste contexto, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC tem se destacado como um exemplo notável de cooperação regional, abordando questões que vão desde o desenvolvimento econômico até a mobilidade urbana e a qualidade de vida.

Nesta dissertação, examinaremos os desafios específicos que o Consórcio Intermunicipal Grande ABC enfrenta na busca da governança regional integrada. Ao fazê-lo, destacaremos não apenas os obstáculos institucionais, mas também as soluções inovadoras e estratégias de sucesso empregadas.

Através dessa análise, esperamos fornecer insights valiosos para aqueles interessados em aprimorar a governança regional em contextos similares e na promoção do desenvolvimento sustentável.

No decorrer deste trabalho, exploraremos a heterogeneidade municipal, a coordenação de interesses diversos, a busca por recursos financeiros, a complexidade regulatória, a liderança visionária e a gestão compartilhada de serviços públicos. Cada um desses elementos é essencial para a compreensão abrangente dos desafios e oportunidades da governança regional integrada, não apenas no contexto do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, mas também como um modelo inspirador para a colaboração regional em todo o mundo.

Esta dissertação visa, assim, contribuir para um corpo crescente de conhecimento sobre a governança regional integrada e suas implicações para o desenvolvimento regional. Espera-se que a análise aprofundada das experiências do Consórcio Intermunicipal Grande ABC ofereça uma perspectiva esclarecedora sobre as estratégias para superar desafios institucionais e promover uma governança regional eficaz, capaz de melhorar a qualidade de vida das comunidades envolvidas.

O Estado brasileiro é reconhecidamente multifacetado e desigual em termos de suas características sociais, econômicas, geográficas e políticas. Para gerenciar as diversas demandas públicas, inúmeras arranjos institucionais foram criados, incluindo os Consórcios Públicos Intermunicipais. Embora se esteja vivendo em uma era pós-contemporânea sob o signo da globalização, um dos aspectos mais preocupantes da sociedade atual é a exclusão de uma parcela significativa de cidadãos e cidadãs de oportunidades de acesso ao conhecimento, a bens de consumo diversos, ao mercado de trabalho e aos direitos básicos econômicos, políticos e sociais (ROJAS, 2010).

A governança compartilhada, ou governança colaborativa, é uma forma de gestão pública que busca a participação ativa da sociedade civil e dos diversos atores envolvidos na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas. Esse modelo de gestão é fundamental para garantir a efetividade e a legitimidade das políticas públicas, já que envolve a sociedade civil e as diferentes esferas de governo na busca por soluções para os problemas enfrentados pela comunidade. Além disso, a governança compartilhada também promove a transparência e a *accountability* (prestação de contas) na gestão pública, uma vez que os

cidadãos têm mais acesso à informação e maior participação na tomada de decisões (CARVALHO; SOUZA, 2017).

No contexto dos Consórcios Públicos Intermunicipais, a governança compartilhada é essencial para garantir a efetividade da cooperação entre os municípios. A participação ativa dos diferentes atores envolvidos, como prefeitos, vereadores, servidores públicos e sociedade civil, é fundamental para definir as prioridades e as estratégias de ação do consórcio, bem como para monitorar a implementação das políticas públicas (CORDEIRO, 2021).

Dessa forma, a governança compartilhada se mostra como uma importante ferramenta para viabilizar a governança regional integrada e para promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população. Todavia, a implementação de uma governança regional integrada não é isenta de desafios políticos e institucionais, sendo preciso superar as barreiras que impedem a cooperação entre os municípios, como diferenças políticas, administrativas e culturais, além de estabelecer uma estrutura institucional adequada para a gestão conjunta dos recursos públicos (FRANZONI, 2015).

A dissertação em questão pretende abordar os Consórcios Públicos Intermunicipais, destacando os Desafios Institucionais da Governança Regional Integrada com base na experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. A ideia é demonstrar a importância da adoção de medidas pelos gestores municipais que contribuam para a redução dos índices de desigualdade social, especialmente em relação aos serviços públicos oferecidos à população.

Interesse no Assunto

O interesse por governança regional integrada, em especial na experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, é motivado pela crescente importância da cooperação intermunicipal e da abordagem regional para enfrentar desafios socioeconômicos complexos. À medida que as regiões metropolitanas e urbanas se tornam epicentros de atividade econômica e social, é imperativo entender como a governança regional pode fornecer soluções eficazes e sustentáveis.

O problema central desta dissertação reside na identificação dos desafios institucionais que surgem durante a implementação da governança regional integrada, especialmente em contextos caracterizados pela diversidade de municípios e interesses diversos. O foco no

Consórcio Intermunicipal Grande ABC permite uma análise aprofundada desses desafios em um cenário onde a cooperação regional é fundamental para abordar questões que transcendem as fronteiras municipais.

A hipótese desta dissertação é que a governança regional integrada, como demonstrada pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC, é uma abordagem eficaz para a promoção do desenvolvimento sustentável e para enfrentar desafios socioeconômicos complexos.

No entanto, a eficácia dessa abordagem é afetada por uma série de desafios institucionais, incluindo a heterogeneidade dos municípios, a coordenação de interesses diversos, a busca por recursos financeiros, a complexidade regulatória, a necessidade de liderança visionária e a gestão compartilhada de serviços públicos.

Através da análise detalhada desses desafios, esta dissertação pretende oferecer insights valiosos sobre como superar obstáculos e fortalecer a governança regional integrada, contribuindo para a promoção de comunidades mais prósperas e colaborativas.

Ante isso, é fundamental que as iniciativas legislativas e as políticas públicas levem em consideração as estatísticas demográficas e sociais da região, em consonância com o Artigo 182 da Constituição Federal, que prevê a execução da política de desenvolvimento urbano pelo Poder Público municipal, com o objetivo de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes (BRASIL, 2022).

Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema e uma análise documental dos documentos do consórcio, sendo importantes para compreender os conceitos e as práticas relacionadas à governança regional integrada e aos Consórcios Públicos Intermunicipais. Por meio da revisão bibliográfica, foi possível identificar as diferentes abordagens teóricas e as experiências práticas de governança compartilhada, bem como as boas práticas e os desafios enfrentados pelos consórcios em todo o país.

A análise dos documentos do Consórcio Intermunicipal Grande ABC permitiu identificar as estratégias de atuação e os desafios enfrentados por esse consórcio específico, bem como as iniciativas e projetos desenvolvidos para enfrentá-los. Além disso, foi possível

identificar os aspectos institucionais, jurídicos e políticos que influenciam a atuação do consórcio, bem como as relações entre os municípios e as diferentes esferas de governo.

Com efeito, espera-se que os resultados deste estudo contribuam para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento da governança regional integrada, ao destacar a importância dos Consórcios Públicos Intermunicipais como instrumentos de cooperação e integração entre os municípios. Esse estudo pode ainda ajudar a promover uma maior conscientização sobre a necessidade de superar as barreiras institucionais e políticas que muitas vezes impedem a adoção de políticas públicas mais integradas e eficazes em regiões metropolitanas.

Por fim, espera-se que este estudo possa ser útil para gestores públicos, pesquisadores e demais interessados no tema da governança regional integrada e dos consórcios de municípios, fornecendo subsídios teóricos e práticos para a compreensão e a implementação dessas importantes ferramentas de gestão pública.

## **2 - CONCEITOS DE GOVERNANÇA E SUA RECEPÇÃO NO QUADRO GOVERNAMENTAL**

No âmbito da governança regional integrada, é fundamental explorar os conceitos e princípios que orientam a tomada de decisões e a implementação de políticas em um contexto de colaboração entre municípios.

Neste capítulo, analisaremos os conceitos de governança e sua aplicação no quadro governamental, examinando como esses princípios se manifestam na experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

A compreensão dos fundamentos da governança é essencial para avaliar a eficácia e os desafios da governança regional e para fornecer insights valiosos sobre como essa abordagem pode impactar positivamente o desenvolvimento sustentável das regiões.

Para iniciar, a governança é um conceito fundamental na gestão pública moderna, e tem sido cada vez mais discutida e aplicada em todo o mundo. A governança se refere a como as organizações são dirigidas, gerenciadas e controladas, e abrange aspectos como a

transparência, a responsabilidade, a prestação de contas, a participação dos cidadãos e a efetividade das políticas públicas (DUARTE, 2013).

No contexto governamental, a governança é particularmente importante pois os governos são responsáveis por tomar decisões que afetam a vida de milhões de pessoas e o funcionamento das instituições. A governança efetiva pode ajudar a garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e que os cidadãos sejam capazes de influenciar e monitorar as políticas públicas. No entanto, a implementação da governança no contexto governamental pode ser desafiadora. A burocracia e as estruturas hierárquicas tradicionais podem tornar difícil a implementação de práticas mais participativas e transparentes. Além disso, pode haver resistência por parte de atores poderosos que preferem manter o *status quo* (MANDELI, 2016).

Apesar desses desafios, muitos governos têm se esforçado para implementar práticas de governança em seus sistemas, sendo que isso pode incluir a criação de órgãos de supervisão independentes, a realização de consultas públicas em políticas importantes, a implementação de medidas de transparência e responsabilização, e a promoção de uma cultura de prestação de contas (DENHARDT, 2015).

A implementação da governança no contexto governamental também pode ser incentivada por pressões externas, como a demanda por transparência e responsabilidade por parte da sociedade civil e da mídia. Organizações internacionais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas também têm promovido a governança como parte de seus programas de desenvolvimento (ALCÂNTARA et. al., 2015).

Nesse sentido, o presente capítulo pretende abordar questões relacionadas a governança, seja na gestão pública moderna, que se concentra na transparência, responsabilidade e efetividade das políticas públicas. Embora sua implementação no contexto governamental possa ser desafiadora, muitos governos estão se esforçando para adotar práticas de governança mais efetivas para garantir que seus sistemas sejam mais eficientes e responsivos às necessidades da sociedade.

## 2.1 Governança: conceitos

Para a posição crítica aqui proposta em relação à governança, é introduzida nesta primeira seção as definições teóricas que têm sido defendidas sobre o conceito, procurando elucidar quais podem ser os princípios norteadores dessa perspectiva e sua estrutura operacional como mecanismos de ação para a realização do processo governamental.

A governança tem sido proposta a partir do campo acadêmico como uma nova abordagem para a relação interdependente e interação entre as esferas pública e privada, grupos de interesse e cidadãos no processamento de grandes problemas sociais e/ou na busca de desenvolvimento econômico e social equilibrado (SILVA, 2016).

A partir das mudanças vivenciadas na gestão do público e administrativo nos países europeus nos anos noventa, começa a ser proposta uma abordagem baseada em estruturas e procedimentos governamentais, orientada por uma racionalidade de eficiência e qualidade das decisões a partir da interação dos diferentes níveis da sociedade.

Na visão de Silva (2016), a governança pode ser definida como o processo de tomada de decisões e gestão de recursos em uma organização, com ênfase em aspectos como transparência, responsabilidade e participação dos envolvidos. No contexto da gestão pública, a governança se refere à forma como os governos tomam decisões, gerenciam recursos públicos e interagem com os cidadãos e grupos de interesse.

Os novos modos de governo que incorporam a perspectiva de governança muitas vezes envolvem a criação de redes de interação público-privado-civil em diferentes níveis, desde o local até o global. Essas redes geralmente são caracterizadas por uma maior interdependência e cooperação entre diferentes atores, incluindo governos, organizações da sociedade civil, empresas e outros grupos de interesse (PETERS, 2015).

Na prática, a governança pode se manifestar de várias maneiras, incluindo a criação de parcerias público-privadas para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura, a realização de consultas públicas para a elaboração de políticas públicas e a criação de fóruns de diálogo

entre diferentes atores para resolver problemas complexos e interdependentes (BENEDICTO et al., 2015).

Existem vários tipos de governanças, cada um com suas próprias características e formas de funcionamento. Alguns dos principais tipos de governanças incluem (BRANDÃO, 2012; FAVARETTO, 2020; OLIVEIRA, 2016):

1. **Governança corporativa:** Refere-se ao conjunto de práticas, processos e estruturas usados para dirigir e controlar uma empresa. A governança corporativa visa garantir que a empresa seja gerenciada de maneira eficaz, eficiente e em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis;
2. **Governança pública:** Refere-se ao conjunto de práticas, processos e estruturas usados para dirigir e controlar o setor público. A governança pública visa garantir que os governos e as instituições públicas sejam gerenciados de maneira transparente, responsável e em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis;
3. **Governança global:** Refere-se ao conjunto de práticas, processos e estruturas usados para dirigir e controlar as relações e interações entre diferentes países e organizações internacionais. A governança global visa promover a cooperação e a coordenação entre as partes interessadas e garantir que os desafios globais sejam abordados de maneira eficaz e sustentável;
4. **Governança participativa:** Refere-se ao conjunto de práticas, processos e estruturas que envolvem a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões políticas e públicas. A governança participativa visa garantir que os cidadãos tenham voz e poder na definição das políticas e programas que afetam suas vidas e comunidades;
5. **Governança de rede:** Refere-se ao conjunto de práticas, processos e estruturas usados para coordenar e colaborar entre organizações e atores que trabalham juntos em questões específicas. A governança de rede visa promover a cooperação e a coordenação entre as partes interessadas e garantir que os recursos e o conhecimento sejam compartilhados de maneira eficaz.



Embora a governança tenha sido criticada por alguns por reforçar as desigualdades existentes e levar à privatização dos serviços públicos, ela também tem sido vista como uma abordagem inovadora e promissora para a resolução de problemas sociais e econômicos complexos em um mundo cada vez mais interconectado.

De acordo com Knopp (2014), as mudanças ocorridas no Estado e na sociedade nas últimas décadas estão no centro dessa nova proposta de governança. Segundo o autor, estas referem-se principalmente à complexidade social ocorrida, à crise financeira do Estado, à mudança ideológica em direção ao mercado, à globalização do capital privado e ao surgimento da Nova Gestão Pública, que coloca como suporte a perspectiva economicista, da maximização dos lucros com a redução de custos, na direção das políticas públicas.

Nesse sentido, desde 2000 instituições como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) já assumiam uma definição de governança considerada inovadora para o momento: Governança para o PNUD hoje significa "o quadro de regras, instituições e práticas estabelecidas que estabelecem os limites e incentivos para o comportamento dos indivíduos, organizações e empresas (PNUD, 2017, p. 22)".

Conforme aponta Oliveira (2018), essa é uma perspectiva adicional que tem sido defendida em relação à governança. Nessa abordagem, a governança é vista como um processo diretivo de assuntos públicos que envolve uma nova forma de legitimidade e ação pública, baseada na participação ativa dos cidadãos por meio de suas organizações privadas e sociais.

Para Duarte (2020), tal visão implica uma mudança na forma como o poder é exercido e nas relações entre diferentes atores, substituindo o modelo hierárquico tradicional de ação pública centrado nas administrações governamentais e na representação estatal por um modelo mais participativo e descentralizado. Nesse modelo, a tomada de decisões é compartilhada entre diferentes atores, incluindo cidadãos, organizações da sociedade civil e empresas, em um processo de negociação e cooperação para alcançar objetivos comuns.

Essa abordagem enfatiza a importância da participação ativa dos cidadãos na formulação de políticas públicas e na tomada de decisões, o que pode levar a uma maior responsabilização e transparência por parte das autoridades públicas. No entanto, também levanta questões sobre como garantir a representatividade de diferentes grupos na tomada de decisões e como lidar com a desigualdade de poder entre diferentes atores na governança (DUARTE, 2020).

A partir dessa condição, passa-se para uma definição de governo baseada em acordos, a partir de relações de interdependência, cooperação e articulação dos diferentes atores estatais, empresariais e sociais, o que implica conceber a ação na vida pública a partir de uma perspectiva voluntarista que vai um passo à frente das regulamentações e regulamentos governamentais, para a identificação de problemas sociais e bem-estar geral. Isso afirma a adoção de uma "perspectiva mais cooperativa e consensual do que aquela que ocorria nos modelos tradicionais de governo (DUARTE, 2020, p. 29)".

Nesse sentido, Ronconi (2011) afirma:

O governo interativo ou sociopolítico será considerado como os acordos com os quais atores públicos e privados buscam resolver problemas sociais ou criar oportunidades sociais, preocupam-se com as instituições sociais em que essas atividades governamentais ocorrem e formulam os princípios de acordo com os quais essas atividades são realizadas (RONCONI, 2011, p. 26).

Ao analisar o pensamento do autor acima, pode-se constatar que a governança é vista como um processo interativo e sociopolítico, no qual diferentes atores, incluindo governos, empresas, organizações da sociedade civil e cidadãos, trabalham juntos para atingir objetivos comuns.

Essa abordagem também enfatiza a importância das instituições sociais nas quais as atividades governamentais ocorrem e a formulação de princípios que orientam essas atividades que inclui a criação de mecanismos para garantir a transparência e a responsabilização dos atores envolvidos na governança, bem como a participação ativa dos cidadãos na formulação de políticas públicas e na tomada de decisões (RONCONI, 2011).

A abordagem do governo interativo ou sociopolítico destaca a importância da cooperação e colaboração entre diferentes atores na busca de soluções para problemas complexos e na criação de oportunidades sociais. No entanto, também levanta questões sobre como garantir a equidade e a justiça na distribuição de recursos e benefícios resultantes da governança, bem como a inclusão de grupos marginalizados na tomada de decisões e na participação no processo de governança (PETERS, 2015).

Ao considerar tal processo de governança, é necessário contextualizá-lo nas sociedades a partir das quais os autores acima mencionados escrevem, ou seja, aqueles Estados europeus em que existem certas condições de relação de cooperação que parecem ter "pavimentado o caminho para as novas formas emergentes de governança" (PETERS, 2015).

É necessário considerar que em outras sociedades, como as dos países latino-americanos, que não têm a mesma tradição de parcerias público-privadas, tais postulados de cooperação entre os diferentes níveis não são fáceis ou necessariamente traduzíveis e transferíveis para seus atuais marcos institucionais e governamentais. Diante disso, seria necessária a ampliação de regulamentos e andaimes institucionais que buscam uma mudança e um associativismo tão equilibrados nas relações entre Estados e empresas (GOMES, 2022).

## **2.2. Questões sobre a estrutura**

No atendimento de demandas por ações gerenciadas em uma rede governo-empresa-comunidade, as possíveis falhas organizacionais na interdependência de público, privado e cidadãos em geral não são consideradas para a definição das questões que demandam maior atenção pública, ignorando ao mesmo tempo que algumas questões que conseguem entrar no circuito da opinião pública, o fazem por uma prévia seleção discursiva, mídia e oportunidade política, até adquirirem uma importância generalizada na população (DENHARDT, 2015).

Isso pode levar a uma distorção na agenda pública, com questões menos relevantes sendo priorizadas em detrimento de questões mais importantes para a sociedade como um todo. Além disso, pode haver uma falta de transparência e responsabilidade na gestão dessas demandas, com pouca prestação de contas para os cidadãos e pouca responsabilização pelos resultados alcançados (DENHARDT, 2015).

Termos como transparência, participação, responsabilização, eficácia e coerência fazem parte do quadro de avaliação em que o processo de governação se pretende basear junto ao setor público, a grupos de interesses e aos cidadãos. Isso implica um espaço de discussão e promoção que visa redirecionar, em vez de ampliar, o quadro de geração de políticas públicas (PETERS, 2015).

Os princípios norteadores da governança podem variar de acordo com a abordagem adotada e os autores envolvidos, mas geralmente incluem transparência, responsabilidade, participação, efetividade e equidade. Segundo Peters (2015), são conceituados da seguinte forma:

- **Transparência** refere-se à abertura e clareza na tomada de decisões e no acesso à informação, garantindo que as pessoas envolvidas na governança possam entender como as decisões são tomadas e as consequências dessas decisões;
- **Responsabilidade** envolve a responsabilização dos atores envolvidos na governança pelos seus atos e decisões, garantindo que haja prestação de contas e que as consequências negativas de decisões tomadas sejam assumidas;
- **Participação** refere-se à inclusão de todos os atores relevantes no processo de governança, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e consideradas na tomada de decisões;
- **Efetividade** diz respeito à capacidade da governança em atingir seus objetivos e metas de maneira eficiente, com recursos adequados e de forma sustentável;
- **Equidade** envolve a justiça na distribuição de recursos e benefícios, garantindo que todas as partes envolvidas sejam tratadas de forma justa e igualitária.

Há que se considerar quanto à estrutura operacional que algumas questões importantes incluem a criação de mecanismos para garantir a transparência e a responsabilidade, a

inclusão de todos os atores relevantes no processo de tomada de decisão e a criação de espaços para o diálogo e a colaboração entre os atores envolvidos (FAVARETTO, 2020).

A estrutura operacional da governança também deve incluir mecanismos para avaliar e monitorar a efetividade das decisões tomadas e garantir a sustentabilidade das políticas e ações implementadas. Isso pode incluir a definição de metas e indicadores para avaliar o sucesso das iniciativas de governança, bem como a alocação adequada de recursos para implementar essas iniciativas de forma sustentável (FAVARETTO, 2020).

A esse respeito, Gomes (2022) afirma o seguinte:

Um componente importante da gestão dessas questões não é tanto inventar novos instrumentos políticos e arranjos institucionais (embora este seja um grande desafio em si), mas sim uma questão de impor ou fortalecer um novo conjunto de valores ao aparato governamental e à sociedade (GOMES, 2022, p. 57).

A implementação efetiva dos princípios norteadores da governança requer uma mudança cultural e de valores na sociedade e nas instituições governamentais. Isso implica em uma mudança na forma como a gestão pública é concebida, passando de uma abordagem baseada no controle e na hierarquia para uma abordagem baseada na participação, na transparência e na responsabilização (GOMES, 2022).

A transformação das estruturas institucionais existentes pode ser considerada como um aspecto necessário para a implementação efetiva dos princípios norteadores da governança. A governança em rede pode exigir a criação de novas instituições e mecanismos de coordenação, que facilitem a interação e a colaboração entre os diferentes atores envolvidos na gestão pública.

Costa (2022), por sua vez, acrescenta que uma das questões que ainda são difíceis de explicar nesse quadro de ação está relacionada aos aspectos difusos da forma como o processo de gestão, direção e execução de políticas públicas é operacionalizado e que gera as seguintes questões, qual o quanto fornece as ferramentas e procedimentos de planejamento que devem ser realizados pelos atores envolvidos no processo de tomada de decisão ? Onde está a criação de instrumentos políticos, a formulação de políticas e arranjos institucionais para a

identificação de problemas que as partes estão interessadas em resolver ? Quem define como e quando chegar à forma consensual, negociada e com objetivos compartilhados nesse modelo de governança ?

Vale mencionar que essas são questões importantes que envolvem a participação ativa de múltiplos atores, contudo, observe-se, isso pode tornar o processo de tomada de decisão mais complexo e difuso, especialmente quando se trata de identificação de problemas, criação de instrumentos políticos e formulação de políticas.

Em relação às ferramentas e procedimentos de planejamento, é importante que sejam definidos de forma clara e transparente, para que todos os atores envolvidos possam entender e seguir as etapas necessárias para a tomada de decisão. Quanto à criação de instrumentos políticos e formulação de políticas, é importante que haja uma discussão ampla e participativa, que inclua todos os atores relevantes e que considere suas diferentes perspectivas e interesses (PETERS, 2015).

A definição de como e quando chegar à forma consensual, negociada e com objetivos compartilhados é uma questão fundamental na governança e depende da capacidade dos atores envolvidos em dialogar e buscar soluções que atendam aos interesses comuns.

### **2.3 Discussão sobre a gestão do poder público**

Se faz necessária uma discussão sobre a gestão do poder público. Essa abordagem enfatiza a importância das instituições, ou seja, das normas, regras e práticas formais e informais que moldam o comportamento dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão.

As instituições são um componente fundamental para entender como as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas. Isso porque as instituições fornecem um quadro normativo que orienta o comportamento dos atores envolvidos, limitando suas ações e estabelecendo expectativas sobre o que é considerado aceitável e desejável.

Na visão de Mesquita (2019), as instituições são entendidas como normas, regras, valores, práticas e arranjos formais e informais que estruturam a ação coletiva em uma sociedade ou organização. As instituições são criadas para lidar com a incerteza e a complexidade da ação coletiva e podem ser formais ou informais, explícitas ou implícitas. Além disso, são um processo contínuo e resultam da interação de diferentes atores e fatores, incluindo pressões políticas, econômicas, culturais e sociais. As mudanças nas instituições podem ter efeitos importantes na forma como as políticas públicas são desenvolvidas e implementadas.

As mudanças institucionais podem ser impulsionadas por vários fatores, como mudanças nas condições econômicas, políticas, sociais ou culturais. É possível que um sistema de ação concreto seja substituído por outro como forma hegemônica de coordenação e regulação das interações dos sujeitos, mas isso não significa que a mudança seja rápida ou completa (FAVARETTO, 2020).

As mudanças institucionais nem sempre são lineares ou previsíveis. Muitas vezes, podem ser influenciadas por atores poderosos ou interesses estabelecidos, o que pode retardar ou impedir a mudança, sendo que as instituições são frequentemente interdependentes e podem ser afetadas por mudanças em outras áreas ou setores.

#### **2.4 Mudança institucional como estratégia metodológica**

Conceitualmente falando, a mudança institucional é um termo utilizado para descrever as transformações que ocorrem nas normas, regras, rotinas e arranjos organizacionais de uma sociedade ou sistema, sendo uma estratégia metodológica que se concentra na análise dos processos pelos quais as instituições mudam ao longo do tempo (PETERS, 2015).

A mudança institucional pode ser tanto intencional como não intencional, resultante de forças internas ou externas. Algumas forças internas incluem conflitos de interesses, mudanças nas condições econômicas, sociais e políticas, mudanças nas crenças e valores culturais, bem como a evolução das tecnologias. Por outro lado, forças externas incluem a

influência de outras sociedades ou sistemas, pressões internacionais e a adoção de políticas ou práticas de outros países (DUARTE, 2020).

Diante da questão sobre a possibilidade de mudança institucional, diz-se, em princípio, que ela é possível, e que, para observá-la em um sentido analítico, é essencial levar em conta dois aspectos: o estrutural referente ao processo de como essa mudança é gerada, e qual o papel da vontade ou racionalidade dos atores envolvidos nela (DUARTE, 2020).

A este respeito, é possível considerar duas posições básicas. Para a primeira, a questão é uma questão de um desenho eficiente. Nisso, é possível considerar mudanças planejadas, na busca dos efeitos desejados das mudanças sociais. Nessa perspectiva, pode-se incluir obras como as de Knopp (2014), por exemplo, para quem o "[...] instituições são formas de fazer as coisas que surgem ou evoluem gradualmente (KNOPP, 2014, p. 18)" e que:

Mesmo quando assumiram uma forma definitiva, podem ser conscientemente adotadas e implementadas pelas organizações. Considere-se, por exemplo, as transições na Europa de 1989-1990. As novas democracias adotaram a instituição da economia de mercado e criaram bolsas de valores e outros órgãos para torná-la realidade. Em suas constituições, eles projetaram tribunais constitucionais com o poder de revogar leis inconstitucionais. Mesmo quando se tratava de lidar com seus antecessores autocráticos, eles adotaram instituições de justiça transicional (KNOPP, 2014, p. 21-22).

Ao analisar o que foi acima exposto, pode-se constatar que a mudança institucional pode ser conscientemente adotada e implementada por organizações, grupos ou indivíduos que reconhecem a necessidade de mudar as instituições existentes para alcançar seus objetivos. As mudanças institucionais também podem ser impulsionadas por fatores externos, por novas ideias, por pressões da sociedade.

Por outro lado, haveria essa posição, que pressupõe uma visão das instituições que considera que a questão da mudança institucional é muito mais complicada. Mais do que mudanças como efeito, o que se fala é de processos de transição que não são percebidos imediatamente, não são, naturalmente, mudanças que podem ser projetadas a partir da soma de vontade e racionalidade que são atribuídas ao homo economicus, e não poderiam ser o resultado de modificações projetadas a partir de um departamento de pensamento específico



de uma organização específica, ou conceitual e imaginário para a sociedade em geral (PINTO, 2018).

Nessa segunda posição de mudança institucional, cita-se autores como Peters (2015), para quem a transformação dos espaços de poder e as correspondentes mudanças na forma de ação coletiva pressupõem a criação de novos sentidos, novas organizações, novas identidades e um espaço social (isto é, sociedade civil) no qual elas possam aparecer.

De acordo com essa perspectiva, as mudanças institucionais ocorrem quando há uma transformação nos espaços de poder e na forma como os atores coletivos agem. Isso pressupõe a criação de novos sentidos, novas organizações e novas identidades, bem como um espaço social para que essas mudanças possam ser implementadas. Essa visão enfatiza a importância da participação ativa da sociedade civil na construção de novas instituições e práticas sociais (KNOPP, 2014).

Vale ressaltar que essa abordagem reconhece que as mudanças institucionais são um processo contínuo e contingente, que está sujeito a negociações e adaptações constantes em resposta às circunstâncias históricas, políticas e sociais. Portanto, as mudanças não são necessariamente eficientes ou ideais, e não ocorrem de forma instantânea ou previsível.

Para Duarte (2013), quando uma mudança institucional está acontecendo, pode surgir a situação de que ela é gerada em uma espécie de efeito perverso em que situações diferentes do que era esperado são consolidadas. Nesse sentido, pode-se pensar nas mudanças ocorridas com a chamada sociedade global da informação, contra a qual se tem afirmado a existência de uma multiplicação de centros de decisão, embora com a implicação de uma desterritorialização de suas forças físicas, remetendo ao exercício da violência na versão do Estado moderno.

Outros autores como Mesquita (2019) acrescentam a essa visão de mudança a análise frente ao impacto cultural:

[...] Um novo universo em que os controles sociais diminuem, os poderes políticos tradicionais perdem a capacidade de ação e os projetos arquitetônicos jogam o quebra-cabeça pós-moderno com formas variadas, misturadas aleatoriamente no turbilhão do fim da história (MESQUITA, 2019, p. 181).

Essa descrição parece se referir a uma visão pessimista do contexto atual, em que há uma crise de instituições e uma sensação de desorientação diante das mudanças aceleradas na sociedade e na política. O termo "pós-moderno" pode indicar a ideia de que não há mais uma narrativa ou visão de mundo dominante, mas sim múltiplas perspectivas e fragmentação da realidade. No entanto, é importante lembrar que essa é apenas uma das muitas interpretações possíveis e que existem diferentes visões sobre o atual contexto social e político.

Ante isso, tal afirmação destaca a ideia de que as culturas e a natureza estão sujeitas a mudanças constantes e influências diversas, em um mundo cada vez mais globalizado e tecnologicamente avançado. As culturas já não são mais vistas como entidades isoladas e homogêneas, mas sim como resultado de interações e hibridações entre diferentes culturas e grupos sociais. Da mesma forma, a natureza já não é considerada uma entidade fixa e intocável, mas sim objeto de manipulações e reinvenções tecnológicas e científicas, que têm impactos significativos no meio ambiente e na sociedade como um todo (ALCÂNTARA et. al., 2015).

## **2.5 O sistema concreto de ação da governança**

A partir dos anos oitenta, mas com maior ênfase na década seguinte, as formas tipicamente burocráticas de gestão dos assuntos públicos, entram em crise nos países ocidentais. Com o surgimento de novos atores, além do enfraquecimento dos vínculos até então clássicos de união e delimitação de atribuições dos mesmos, e o surgimento de formas de socialização que questionam as certezas clássicas da modernidade no que diz respeito ao alcance da racionalidade e eficiência das atribuições fixas e hierarquicamente ordenadas por meio de regulamentos escritos (FERRAJOLI, 1999).

Essa crise das formas burocráticas de gestão dos assuntos públicos deu origem ao que se convencionou chamar de "governança pública". Nesse contexto, as formas de gestão se tornam mais flexíveis e adaptáveis às mudanças do ambiente, enfatizando a eficiência, a eficácia e a *accountability* (prestação de contas) como principais critérios de avaliação (PETERS, 2015).

A governança pública é baseada em parcerias, colaboração, cooperação e diálogo entre atores públicos e privados, além da participação da sociedade civil. As relações são pautadas por uma lógica de rede, em que múltiplos atores têm um papel a desempenhar na resolução de problemas públicos, não necessariamente hierarquicamente ordenados (PETERS, 2015).

O sistema de ação da governança pública é caracterizado pela adoção de instrumentos de gestão como contratos de gestão, indicadores de desempenho, auditorias, avaliações e monitoramento. A transparência e a participação da sociedade civil são vistas como fundamentais para aumentar a *accountability* e a legitimidade das decisões tomadas pelos atores públicos e privados envolvidos (DUARTE, 2013).

Alcântara et. al. (2015) destacam que a governança pública também enfatiza a aprendizagem e a inovação, por meio da troca de experiências e boas práticas entre atores. Além disso, as formas de controle político se transformam em acordos voluntários de compliance entre as partes envolvidas e a proteção do interesse público e da tomada de decisões, que se baseava em instituições estatais, desaparece em uma espécie de combinação de atores sob um traje amorfo e sem mecanismos de controle claros ou explícitos.

[...] a governança não elimina a necessidade de governos, embora repense seus papéis, formas organizacionais e processuais, os instrumentos de gestão pública, as competências dos funcionários e as capacidades de liderança política da Administração. Assim, diante do enfraquecimento do poder estatal, busca-se agora destacar os poderes, capacidades e recursos detidos pelos atores sociais, que devem ser despertados e utilizados para a realização de objetivos comuns (ALCÂNTARA et. al., 2015, p. 26).

Dessa forma, propõe-se a participação dos cidadãos nessa nova concepção não apenas na construção da agenda, mas em todo o processo, exigindo a implementação de mecanismos de controle social, como a fiscalização cidadã e a responsabilização ampla e clara, por parte dos governos locais.

O sistema concreto de ação da governança é o conjunto de processos e mecanismos que os atores envolvidos em um determinado sistema de governança utilizam para coordenar

e regular suas interações. A governança pode ser entendida como um conjunto de regras, procedimentos e práticas que guiam as relações entre os atores envolvidos em uma determinada esfera de ação, seja ela pública ou privada (ALCÂNTARA et. al., 2015).

O sistema concreto de ação da governança pode ser composto por diferentes elementos, como (PINTO, 2018; SILVA, 2016):

1. **Normas e regulamentações:** as normas e regulamentações estabelecem as regras formais que devem ser seguidas pelos atores envolvidos na governança, podendo ser definidas pelo Estado, por organizações internacionais, por grupos de interesse ou por outras instâncias reguladoras;
2. **Arranjos institucionais:** os arranjos institucionais referem-se à estrutura organizacional que sustenta a governança. Eles podem incluir instituições governamentais, organizações não governamentais, empresas, grupos de interesse, entre outros;
3. **Redes de atores:** as redes de atores são os laços informais de cooperação e coordenação que se estabelecem entre os atores envolvidos na governança. Elas podem incluir grupos de interesse, organizações não governamentais, empresas, governos locais, entre outros;
4. **Mecanismos de participação e deliberação:** os mecanismos de participação e deliberação são os instrumentos que permitem aos atores envolvidos na governança expressar suas opiniões e influenciar as decisões tomadas no âmbito do sistema de governança. Eles podem incluir audiências públicas, fóruns de debate, processos de consulta pública, entre outros;
5. **Monitoramento e avaliação:** o monitoramento e avaliação são processos que permitem avaliar a eficácia das políticas e práticas adotadas no âmbito da governança, podendo ser realizados por organizações governamentais, não governamentais ou por outros atores envolvidos no sistema de governança.

A abordagem de problemas diferentes das iniciativas propostas pela própria comunidade, potencializa o fortalecimento das capacidades de gestão das organizações sociais e regiões para a conquista de recursos e desenvolvimento humano integral e sustentável. Também torna visíveis os fatores que obstruem as estratégias de participação coletiva na construção de uma política de desenvolvimento inclusivo (PINTO, 2018).

Essa transição traz para o debate perspectivas teóricas que propõem uma concepção de redes para tentar explicar o que estava acontecendo na vida da coisa pública, e como já foi debatido ao longo desse trabalho, em poucos anos não se falava mais de novas formas de governança, mas de governança como uma categoria que supõe uma transformação radical do cenário supracitado. Mas quais são as modificações que essa mudança implica em termos do ator característico do sistema de ação concreta, ou dos constrangimentos institucionais para sua existência ?

A esse respeito, Brandão (2012) assume que o sujeito necessário para que a governança exista é uma forma radical de modernidade, com uma ressalva: para a burocracia, a ênfase estava em descrever as características do tipo ideal de funcionário. Na medida em que a observação modifica o foco a partir da descentralização do lócus de ação pública, a visão se amplia e torna-se indispensável incorporar à cena o antes considerado como elemento contextual, sujeito de origem e destino das decisões públicas: o cidadão.

Com a mudança para formas de governança, o ator característico do sistema de ação concreta não é mais o Estado ou a burocracia, mas sim uma rede de atores que inclui organizações da sociedade civil, empresas, cidadãos, organizações internacionais, entre outros. Essa rede de atores possui diferentes níveis de poder e influência, e trabalha de forma colaborativa e horizontal na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas (BRANDÃO, 2012).

Neste caso, se está falando de um ator que terá que ser indispensavelmente homogêneo e mais móvel e atomizado do que nunca. O sujeito político hipermoderno será caracterizado pela sua capacidade de mobilização, sua busca por uma maior participação na vida pública e sua demanda por transparência e eficiência na gestão dos assuntos públicos. Ao mesmo tempo, o funcionário da burocracia terá que se adaptar a essas novas demandas e trabalhar em uma estrutura que permita maior flexibilidade e capacidade de resposta aos novos desafios.

Isso implica em mudanças profundas na forma como as instituições públicas funcionam e na maneira como os cidadãos participam da vida pública, exigindo uma gestão mais colaborativa e participativa, que permita a todos os envolvidos ter voz e poder de decisão (BRANDÃO, 2012).

Esta última condição é complicada por alguns fatores relevantes que foram discutidos acima. Por exemplo, é bem sabido que o poder e a legitimidade dos Estados-nação ou de suas representações funcionais ou regionais serão constantemente questionados em termos de sua legitimidade, por pressões que podem vir de duas fontes diferentes, de cima, de organizações e atores internacionais, e de baixo, de grupos de pressão que se constituem com demandas locais (MANDELI, 2016).

Por outro lado, as ferramentas tecnológicas que os cidadãos têm agora, organizadas em coalizões ou não, para sua relação com os assuntos públicos, forçam a velocidade da relação a mudar, de modo que as formas burocráticas tradicionais serão constantemente questionadas. É o caso das chamadas redes transnacionais de defesa, cujo papel principal é gerar novas normas, ideias, identidades e comportamentos políticos nos atores estatais e internacionais (COSTA, 2022).

E, finalmente, outro elemento de pressão sobre o quadro institucional da modernidade é representado pelo nível de socialização em que se encontram (devido à massificação das formas eletrônicas de comunicação), pelas ideias e concepções de responsabilidade e atribuições dos atores fundamentais, partindo do princípio de que cada vez mais cidadãos são capazes de compreender os seus direitos e de tornar operacionais em seu benefício as formas jurídicas e processuais de os gerir (OLIVEIRA, 2016).

Estas condições geraram as seguintes modificações no quadro institucional:

Não será apenas o Estado-nação que legitimará as normas que conterão os sistemas concretos de ação. Esses novos atores aparecem acima, de cima ou de baixo, e serão, em muitos casos, os promotores e defensores de novas regras ou outros elementos institucionais (ALCÂNTARA et. al., 2015, p. 46).

A análise nos permite considerar que a governança contemporânea é marcada por uma pluralidade de atores que atuam em diferentes níveis e escalas, desde organizações

supranacionais, como a ONU, até atores locais, como as organizações comunitárias. Além disso, a própria sociedade civil e a iniciativa privada têm desempenhado um papel cada vez mais relevante na definição de agendas e políticas públicas. Dessa forma, a legitimidade das normas e instituições não está mais restrita apenas ao Estado-nação, mas é construída em um processo complexo e dinâmico envolvendo múltiplos atores e instâncias (ALCÂNTARA et. al., 2015).

Ronconi (2011), por sua vez, aponta que as tecnologias de informação e comunicação têm um papel fundamental na transformação da governança. Com a evolução da internet e das redes sociais, os cidadãos têm agora a capacidade de se comunicar com as autoridades de forma mais direta e instantânea, e também de compartilhar informações e opiniões em uma escala muito maior, forçando autoridades a se adaptarem e a desenvolverem novas formas de interação com a sociedade, como a implementação de portais de transparência, canais de comunicação online e a utilização de redes sociais para ouvir e responder às demandas solicitadas pela população.

Portanto, a massificação do conhecimento e das informações sobre os direitos dos cidadãos e sobre a gestão dos assuntos públicos tem levado a uma maior demanda por transparência, participação e controle social. Isso tem pressionado os atores tradicionais do sistema político, como partidos, burocracias e elites, a adotarem novas práticas e a se abrirem para novas formas de relação com a sociedade. Essa dinâmica tem levado a uma maior diversidade de atores envolvidos na governança, bem como a novas formas de interação entre eles.

## **2.6 Diferenciais em relação ao modelo tradicional de governo**

Especificamente para as sociedades anglo-saxônicas, a governança tem se caracterizado como uma perspectiva que incentiva a participação cidadã e as relações horizontais entre os diferentes atores de interesse, com a ideia de um equilíbrio de forças e a redução das assimetrias de poder. Tal equilíbrio entre os atores gera, entre outros resultados, a possibilidade de compartilhamento de recursos físicos, técnicos, financeiros e humanos

derivados da mesma interrelação entre instituições públicas, empresas localizadas em diferentes áreas e cidadãos (MESQUITA, 2019).

Essa perspectiva de governança, na visão de Costa (2022), é baseada em um modelo de democracia participativa e colaborativa, em que os diferentes atores de interesse são incentivados a colaborar e se engajar na tomada de decisões e na solução de problemas. Isso implica em uma maior transparência, prestação de contas e responsabilidade por parte das instituições públicas e privadas, além de um maior envolvimento dos cidadãos na gestão dos recursos públicos e na definição das políticas públicas.

Esse modelo de governança tem sido implementado em diferentes áreas, desde a gestão de recursos naturais e meio ambiente, até a regulação de setores econômicos como energia, transporte e telecomunicações. Além disso, as parcerias público-privadas e o envolvimento de organizações da sociedade civil têm sido cada vez mais valorizados como mecanismos de gestão e desenvolvimento (COSTA, 2022).

De fato, o modelo tradicional de gestão do poder público no contexto europeu foi fortemente influenciado pelo desenvolvimento de um sistema de segurança social financiado pelo Estado e por um sistema fiscal consolidado. Essa abordagem se originou após a Segunda Guerra Mundial, quando a maioria dos países europeus enfrentou desafios econômicos e sociais significativos e precisou reconstruir suas economias e sociedades (COSTA, 2022).

Nesse contexto, diversos governos implementaram políticas públicas amplas para promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, com o objetivo de garantir o acesso universal aos serviços sociais e de saúde, segurança no trabalho, pensões, seguro-desemprego e outros benefícios sociais.

O sistema de segurança social é baseado em uma série de princípios, incluindo a solidariedade, a universalidade e a redistribuição, e é financiado principalmente pelos impostos pagos pelos cidadãos e pelas empresas. Além disso, importantes processos democráticos, como eleições e consultas públicas, fazem parte do processo de administração pública, garantindo a participação da sociedade na tomada de decisões políticas (PETERS, 2015).



Contudo, nos últimos anos, o modelo tradicional de gestão pública na Europa tem sido objeto de críticas, principalmente por causa de seus custos crescentes e da dificuldade de manter a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social em face do envelhecimento da população e das mudanças econômicas e demográficas. Como resultado, muitos governos estão buscando reformas no sistema de segurança social e na administração pública para enfrentar esses desafios e garantir a sustentabilidade a longo prazo (DUARTE, 2013).

Essa condição contrasta com a daquelas sociedades que vivenciaram conflitos de diferentes ordens, e onde o cotidiano da maioria das pessoas tem sido cercado por privações materiais e civis que, para sua solução, exigiriam processos robustos de processamento institucional e a invocação da emergência da interação e interdependência de atores públicos e privados, dentro de um quadro institucional que não existe e que tem sido precariamente gerido pelo Estado (DUARTE, 2013).

Na prática tradicional da administração do público, mais do que essa simetria ideal, o que acontece é que a partir do ápice de uma hierarquia estrutural, é racionalizada uma visão dos problemas públicos e de suas soluções, o que na prática acaba beneficiando determinados grupos e seus interesses econômicos. Nessa perspectiva, está longe de colocar em prática aspectos baseados no exercício de um planejamento participativo interdependente dos diferentes atores da forma simétrica e voluntária que se postula na governança, para a identificação das demandas coletivas mais prementes de resposta e gestão política (KNOPP, 2014).

Da mesma forma, essa gestão tradicional envolve um processo em que as diferentes esferas pública e privada vivem uma separação aberta, com órgãos da administração pública "coordenados entre si, subordinados à autoridade política e obrigados a respeitar os indivíduos e interesses do exterior aos quais regulam e servem (KNOPP, 2014, p. 26)".

É verdade que o Estado nacional como sujeito soberano tem enfrentado desafios significativos nas últimas décadas, tanto em relação à transferência de funções para organizações supraestatais e extra estatais, como a União Europeia, a OTAN, a ONU e outras organizações internacionais, como também em relação à crescente pressão de atores e forças locais que buscam maior autonomia e poder decisório (ALCÂNTARA et. al., 2015).

Por outro lado, embaixo, a pressão crescente de atores e forças locais pode ser vista como uma resposta à concentração de poder e recursos nas mãos dos governos centrais e à falta de representatividade e participação democrática nas decisões políticas. Movimentos separatistas, regionalistas e populistas têm surgido em várias partes do mundo, demandando maior autonomia e poder para as regiões e comunidades locais (BENEDICTO et al., 2015).

Nesse sentido, muitos grupos da sociedade civil e organizações não governamentais (ONGs) têm se mobilizado para pressionar as empresas e os governos a assumirem um papel mais ativo na promoção do desenvolvimento sustentável e da justiça social, sendo que eles têm defendido a adoção de medidas para reduzir as externalidades negativas das atividades empresariais, como a poluição e a exploração de mão de obra precária, além de exigir que as empresas sejam responsáveis pelo impacto social e ambiental de suas operações (BENEDICTO et al., 2015).

Vale mencionar também que muitos grupos da sociedade civil também têm defendido políticas públicas mais eficazes para combater os desfasamentos estruturais, como a desigualdade social e a exclusão econômica. Eles têm pedido medidas para promover o acesso universal aos serviços públicos, como educação, saúde e moradia, e para garantir que as políticas econômicas e fiscais promovam a justiça social e a equidade (DUARTE, 2013).

Nesse sentido, essa nova visão governança se diferencia do modelo tradicional de governo em vários aspectos, sendo os principais (DUARTE, 2013):

1. **Participação:** A governança é baseada em um processo participativo em que diversos atores sociais, como empresas, organizações da sociedade civil e cidadãos, são incluídos nas decisões políticas. No modelo tradicional, a participação é limitada a um pequeno grupo de elites políticas;
2. **Flexibilidade:** A governança é mais flexível e adaptável às mudanças nas demandas e necessidades da sociedade, enquanto o modelo tradicional é caracterizado por estruturas rígidas e burocráticas;

3. **Cooperação:** A governança promove a cooperação e a colaboração entre os atores sociais, em vez de um confronto de interesses entre governo e sociedade civil;
4. **Descentralização:** A governança é caracterizada por uma descentralização do poder e da tomada de decisão, permitindo que as decisões sejam tomadas mais próximas dos cidadãos afetados;
5. **Transparência:** A governança é caracterizada por uma maior transparência e prestação de contas, permitindo aos cidadãos o acesso a informações e a participação em processos de tomada de decisão.

Essas características diferenciais da governança são impulsionadas por uma mudança na percepção do papel do Estado e da sociedade na gestão dos assuntos públicos, em que a governança se concentra em construir parcerias e alianças entre os atores sociais para enfrentar desafios coletivos, em vez de uma abordagem exclusivamente governamental.

Em suma, o processo de desestatização das relações na sociedade tem sido acompanhado por um aumento das demandas por soluções sociais para os problemas decorrentes das externalidades empresariais e dos desfasamentos estruturais. Os grupos da sociedade civil têm desempenhado um papel fundamental na promoção dessas demandas, exigindo que as empresas e os governos assumam um papel mais ativo na promoção do desenvolvimento sustentável e da justiça social.

A análise dos conceitos de governança e sua recepção no quadro governamental revela a importância da colaboração, da participação da sociedade civil e da eficácia na gestão de políticas públicas em um contexto regional integrado.

A experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC ilustra como esses princípios podem ser aplicados na prática, enfrentando desafios institucionais, mas também colhendo benefícios significativos para a região.

A governança regional integrada é uma abordagem dinâmica que, quando bem aplicada, oferece oportunidades para promover o desenvolvimento sustentável, melhorar a qualidade de vida e superar os desafios regionais de forma eficaz e colaborativa.

### **3. A GOVERNANÇA POLÍTICA E A GESTÃO COMPARTILHADA NO CONTEXTO DE POLÍTICAS URBANAS NA REALIDADE BRASILEIRA**

O presente capítulo tem como objetivo discutir a importância da participação da sociedade civil na gestão das cidades e da promoção de políticas públicas efetivas e inclusivas. Inicialmente, é apresentado um breve histórico sobre a evolução da governança nas cidades e a necessidade de se repensar as formas de gestão, passando de um modelo hierárquico e centralizado para um modelo mais participativo e colaborativo.

Em seguida, são discutidos os conceitos de governança política e gestão compartilhada, apresentando exemplos de como essas práticas podem ser implementadas na gestão das cidades, de forma a promover a participação da sociedade civil na tomada de decisões e no planejamento urbano. O capítulo também aborda a importância do uso de tecnologias e ferramentas digitais na gestão compartilhada, como forma de ampliar a participação da sociedade civil e democratizar o acesso às informações e processos de tomada de decisão.

Por fim, são apresentados alguns desafios e perspectivas para a implementação da governança política e gestão compartilhada nas cidades, como a necessidade de fortalecimento da cultura de participação cidadã e da capacitação dos gestores públicos para lidar com esse novo modelo de gestão.

No contexto das políticas urbanas no Brasil, a governança política e a gestão compartilhada desempenham um papel crítico na busca por soluções eficazes e sustentáveis para os desafios enfrentados nas áreas urbanas.

Este capítulo examinará como esses princípios se manifestam no cenário brasileiro, com foco na experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

Analisaremos como a governança política e a gestão compartilhada impactam as políticas urbanas, contribuindo para uma abordagem mais integrada e colaborativa na promoção do desenvolvimento regional e na melhoria da qualidade de vida nas cidades.

### **3.1 A era das metrópoles**

As primeiras décadas do século XXI estão sendo marcadas por grandes transformações no contexto urbano. As cidades se tornaram cada vez mais importantes como centros de atividade econômica, política e cultural, e as áreas metropolitanas se expandiram rapidamente, impulsionando o crescimento das regiões metropolitanas e a reorganização das relações entre as cidades e seus entornos (CRUZ et. al., 2009).

Para o sociólogo espanhol Manuel Castells (2013), as cidades são o espaço privilegiado onde se dá a produção e a circulação do conhecimento e da informação, tornando-se, assim, centros fundamentais para a economia global. Segundo ele, a lógica das cidades é baseada na inovação e na criatividade, tornando-se importantes vetores de desenvolvimento econômico e social.

Já para o geógrafo britânico David Harvey, as cidades são espaços de conflito e de desigualdade, onde as dinâmicas de acumulação do capital geram uma concentração de riqueza nas mãos de poucos, enquanto amplas camadas da população são excluídas do acesso a serviços básicos e de qualidade. Segundo Harvey (2013), é necessário repensar o papel das cidades no contexto atual, buscando alternativas que promovam a justiça social e a sustentabilidade ambiental.

Outro autor que se destaca nessa discussão é o sociólogo francês Henri Lefebvre, que propõe uma crítica à racionalidade instrumental que orienta a produção das cidades, gerando uma homogeneização dos espaços urbanos e uma padronização da vida social. Para Lefebvre (2016), é preciso reinventar as cidades, colocando a produção do espaço urbano a serviço da emancipação dos indivíduos e da criação de uma sociedade mais democrática e participativa.

A urbanização acelerada traz consigo desafios significativos, como a demanda por habitação acessível, infraestrutura, transporte, serviços públicos e oportunidades de emprego, bem como a necessidade de enfrentar questões ambientais e de mudança climática. Esses desafios são particularmente agudos nos países em desenvolvimento, onde o crescimento populacional e o desenvolvimento urbano estão ocorrendo em ritmo acelerado (CASTELLS, 2013).

A declaração final do Habitat III, realizada em Quito, destacou a importância da promoção de cidades e comunidades sustentáveis para o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Os líderes globais reconheceram que as cidades têm um papel fundamental a desempenhar na consecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável e na construção de um futuro melhor para todos (ONU, 2016).

Porto (2015) ressalta que a mudança de época que estamos vivendo está intimamente ligada ao espaço das cidades, especialmente as cidades metropolitanas. Nas últimas décadas, o mundo tem testemunhado uma rápida urbanização e o crescimento de áreas metropolitanas, o que tem levado a um aumento significativo do poder econômico, político e cultural dessas regiões.

As cidades metropolitanas são agora os principais centros de produção econômica e inovação tecnológica, bem como de trocas culturais e de conhecimento, sendo a casa de uma grande variedade de indústrias, empresas, instituições de ensino superior e organizações sem fins lucrativos, bem como de uma população diversificada e dinâmica. No entanto, o crescimento desordenado das cidades metropolitanas também pode levar a desafios significativos, como a desigualdade social, a segregação espacial, a poluição ambiental e o congestionamento do tráfego (PORTO, 2015).

Em escala planetária, as cidades metropolitanas têm um papel cada vez mais importante na construção de um futuro sustentável para todos. Como centros de poder econômico e político, elas têm a capacidade de liderar iniciativas globais em questões como mudança climática, igualdade de gênero e diversidade cultural. Além disso, elas podem ser os laboratórios para a inovação em políticas públicas, criando soluções que podem ser replicadas em outras cidades em todo o mundo (FRANZONI, 2015).

O processo sociocultural de mudança de época está destinado a moldar as trajetórias pessoais e coletivas das próximas décadas. No final do século XX, os principais parâmetros que haviam estruturado a primeira modernidade foram irreversivelmente abalados, dando lugar a um mundo de crescente complexidade e desafios. Nesse contexto, novas formas de interação e comunicação digital se desenvolveram, levando a mudanças significativas nos referentes de identidade e nas âncoras comunitárias (FRANZONI, 2015).

Hoje todos vivem em uma sociedade líquida, arriscada e do conhecimento, onde a reflexão e a pós-verdade coexistem com a individualização e o bem comum. Este novo cenário é caracterizado por incertezas, descontinuidades biográficas e novas vulnerabilidades, mas também pela emergência de criatividade e energias cidadãos de um novo tipo.

Para navegar com sucesso nesse mundo em constante mudança, é necessário desenvolver novas habilidades e competências, como a capacidade de adaptar-se a diferentes contextos e situações, a habilidade de trabalhar em equipe e de colaborar com pessoas de diferentes origens e perspectivas, e a disposição para aprender continuamente e se atualizar em relação às novas tecnologias e conhecimentos (LOTTA, 2019).

As cúpulas das Nações Unidas sobre cidades são realizadas a cada vinte anos. A primeira ocorreu em Vancouver, em 1976, quando apenas pouco mais de 30% da população mundial vivia em áreas urbanas. Vinte anos depois, na reunião de Istambul em 1996, esse número já havia aumentado para 40%. Em Quito, em 2016, foi registrado um marco histórico: mais da metade da população mundial, 54,5%, residia em áreas urbanas. Se essa tendência persistir, como é esperado, as cidades poderão abrigar até 70% da população mundial em 2050, um aumento impressionante em menos de um século, que pode levar de um terço a dois terços da humanidade a viver em áreas urbanas. Esse é um processo demográfico que merece atenção e reflexão acerca dos desafios que serão enfrentados pelas cidades na próxima década (ONU, 2016).

Os números que refletem o aumento da população urbana são apenas uma parte do impacto das cidades na sociedade atual. Além disso, é possível destacar: a) as quinhentas cidades mais dinâmicas do mundo abrigam 23% da população global, mas geram 58% do Produto Interno Bruto (PIB) do planeta; b) a economia global tem sua base financeira ancorada nas rendas urbanas; c) as cidades com mais de 300.000 habitantes são responsáveis

por 70% de todas as emissões de gases de efeito estufa; d) nas últimas duas décadas, o Índice de Gini - que mede a distribuição desigual de renda - aumentou 20% nas metrópoles, refletindo a segregação residencial. Esses dados indicam que as cidades são centros vitais da economia global, mas também enfrentam desafios complexos relacionados à sustentabilidade, justiça social e bem-estar humano (ONU, 2016).

As cidades são o palco central onde o mundo do século XXI é construído e refletido com todas as suas tensões e desafios: o dinamismo econômico, a especulação imobiliária, as mudanças climáticas e a desigualdade. Ao mesmo tempo, elas também apresentam alternativas políticas e lógicas de ação coletiva inovadoras e interessantes, como o novo municipalismo. Esse movimento tem se mostrado como um projeto transformador que busca ampliar a democracia, promover o empoderamento social e reconectar as instituições públicas com o bem comum. Dessa forma, as cidades são espaços de conflito e possibilidade, onde se travam lutas por justiça social e sustentabilidade, mas também onde emergem novas formas de organização política e social capazes de transformar a realidade local e global (CLEMENTINO et. al., 2019).

No que tange a América Latina e a União Europeia, os dados acima são refletidos ainda mais fortemente. Enquanto na América Latina, o peso demográfico das cidades aumentou de 25% para 75% da população entre o início dos séculos XX e XXI; no mesmo período, o PIB urbano subiu de 20% para 80% do total. O salto na realidade metropolitana é sem precedentes: nenhuma cidade latino-americana atingiu um milhão de habitantes há apenas cem anos; existem hoje mais de sessenta áreas metropolitanas acima desse número populacional (CLEMENTINO et. al., 2019).

Vale ressaltar que das vinte e cinco megacidades do mundo — mais de dez milhões de habitantes —, quatro estão localizadas na América Latina: Cidade do México, São Paulo, Buenos Aires e Rio de Janeiro; enquanto Bogotá, Lima, Santiago, Belo Horizonte, Guadalajara e Cidade da Guatemala ultrapassam cinco milhões. São economias metropolitanas dinâmicas, embora ineficientes, em termos globais relativos; abrigar sociedades desiguais e segmentadas, com altos níveis de trabalho e informalidade urbana; mostrar processos de urbanização difusa; e altos níveis de congestionamento e poluição (CLEMENTINO et. al., 2019).



Se o foco se desloca para a União Europeia (UE), talvez o mais relevante na esfera urbana tenha sido o processo de formação de doze redes transmetropolitanas: áreas de alta densidade relacional – econômica, sociocultural, ecológica – vertebradas por metrópoles maduras. Duas dessas megarregiões estão localizadas na Grã-Bretanha: Londres-Birmingham-Manchester-Liverpool; e Glasgow-Edimburgo. Seis estão localizados na UE ocidental e central: Amsterdão-Bruxelas-Colônia; Paris; Frankfurt-Estugarda; área de Berlim; Praga-Dresden-Leipzig; e Viena-Budapeste; e quatro, na UE do Mediterrâneo latino: Roma-Milão-Turim; Barcelona-Lyon; região de Madrid e Lisboa. As doze redes metropolitanas representam, em relação ao total da UE, 61% da população, 69% do PIB, 74% das despesas de I+D e 78% das indústrias criativas (CLEMENTINO et. al., 2019).

Em suma, tanto a América Latina como a UE consolidaram nas últimas décadas uma realidade demográfica e territorial marcada pela hegemonia do urbano e do metropolitano. Essa predominância é transferida para as esferas econômica, social e ambiental, e coloca as metrópoles como verdadeiros epicentros da realidade cotidiana da maioria.

### **3.2 Metrópole: empoderamento local, governança multinível e ampliação**

A metrópole é uma unidade territorial complexa, caracterizada por uma densa rede de cidades, atividades econômicas e fluxos de pessoas e bens. A governança metropolitana é uma resposta à necessidade de lidar com os desafios e oportunidades que surgem em um contexto tão complexo (MARICATO, 2013).

O empoderamento local é fundamental para a governança metropolitana. Isso implica no aumento das capacidades institucionais e coletivas de governança em nível local, permitindo a tomada de decisões e a implementação de políticas mais eficazes. O empoderamento local é necessário em questões como a acolhida de migrantes, a transição energética ou o controle público das rendas, questões políticas ligadas à vida cotidiana, onde também se comprova o fracasso da sua abordagem a nível estatal (ARRETCHE, 2012).

Vale ressaltar que o empoderamento local não é suficiente para lidar com todos os desafios metropolitanos. É preciso uma governança multinível, articulando diferentes níveis

de governo e diferentes atores, como cidades, regiões, estados e instituições supranacionais. Isso implica em passar de um esquema de subordinação de cima para baixo das cidades para níveis mais altos para outro horizontal, onde a escala não implica hierarquia. Trata-se, portanto, de articular uma governança entre iguais como uma nova gramática política entre metrópoles, regiões, estados e instituições supranacionais (ARRETCHE, 2012).

Cruz et. al. (2009), por sua vez, ressaltam que as práticas urbanas e as políticas locais devem enfrentar o desafio da expansão, transferindo conhecimento e práticas através de redes de municipalismo internacional e processos de aprendizagem de políticas multinível. Se há algumas décadas, numa realidade menos complexa, tratava-se de "pensar globalmente e agir localmente"; agora, em um mundo mais complexo e interconectado, trata-se também de "pensar local e agir globalmente" – a internet e o espaço digital tornam isso muito mais viável.

Esses são, de fato, os grandes desafios. A arquitetura da governança global no âmbito das Nações Unidas apresenta hoje três peças básicas: primeiro, o campo do desenvolvimento humano, onde a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável substituiu os resultados agrícolos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015); em segundo lugar, o domínio da justiça ambiental, em que o acordo da Cimeira de Paris de 2015 constitui a espinha dorsal da estratégia global contra as alterações climáticas; e, em terceiro lugar, o campo do habitat, onde a Nova Agenda Urbana (NUA), adotada em Quito em 2016, deve configurar um certo quadro de ação para o desenvolvimento sustentável das cidades e metrópoles.

A Agenda Urbana e a Cúpula Mundial Habitat III em Quito são a expressão de forças contraditórias. Para Ferreira (2012), elas refletem uma encruzilhada de progressos e limites: avanços nos processos e debates; insuficiências nos conteúdos finais e nos sistemas de governação. A NAU chegou à capital equatoriana após um extenso processo deliberativo em fóruns temáticos e regionais, com o envolvimento de entidades cidadãs, movimentos sociais e governos municipais.

A ideia central deste trecho é a crítica ao duplo compromisso negligenciado na formulação do direito à cidade e da democracia urbana. O texto sugere que, apesar desses conceitos estarem presentes na discussão inicial, na reta final do debate, eles acabam sendo

suprimidos. No entanto, é importante questionar o motivo dessa regressão (FERREIRA, 2012).

Na prática, as cidades e os cidadãos são excluídos do processo decisório, e os Estados, muitas vezes influenciados por governos conservadores, impõem suas agendas e decisões. Isso resulta na erosão dos direitos e na supressão da democracia. Em vez disso, se deveria estar criando espaços para a tomada de decisões participativas e empoderando os cidadãos para moldarem o futuro de suas cidades. As metrópoles devem ser espaços onde o direito à cidade e a democracia urbana são garantidos como expressão dos direitos humanos e políticos (FERREIRA, 2012).

Com certeza, isso é não apenas injusto do ponto de vista ético, mas também anacrônico no cenário político atual. Como é possível, na era das cidades, não haver instrumentos para garantir o direito à cidade? Como se deve justificar que as políticas de proximidade não estejam no centro dos regimes de bem-estar e transição ecológica em um mundo cada vez mais complexo? Um triplo desafio se impõe em direção a um novo esquema de governança multinível: (a) o desafio de capacitar as metrópoles; (b) o desafio das interdependências horizontais; e (c) o desafio de ampliar as políticas e práticas urbanas, de modo a assegurar que as cidades sejam verdadeiramente inclusivas, sustentáveis e democráticas (FERREIRA, 2012).

O processo de empoderamento local envolve a capacitação das instituições e da governança coletiva em nível municipal, que é necessário para lidar com questões como a transição energética, a acomodação de migrantes e o controle de aluguéis. Esses são problemas políticos relacionados à vida cotidiana, onde as abordagens estaduais têm sido fracassadas. Contudo, tudo isso requer uma governança multinível, o que apresenta o segundo desafio: passar de um modelo hierárquico de subordinação de cidades a níveis mais altos para um modelo horizontal, onde a escala não implica em hierarquia, sendo necessário articular uma governança entre iguais como uma nova gramática política entre metrópoles, regiões, estados e instituições supranacionais (CLEMENTINO et. al., 2019).

Em termos práticos, isso significa que as cidades devem co decidir e co governar, por exemplo, a Nova Agenda Urbana, o Acordo de Paris sobre o Clima ou a dimensão social da UE - o novo pilar social. Além disso, as práticas urbanas e políticas locais devem enfrentar o

desafio da expansão, transferindo-se através de redes de municipalismo internacional e processos de aprendizagem de políticas multinível. Em décadas passadas, em uma realidade menos complexa, o lema era "pensar globalmente e agir localmente". Agora, em um mundo mais complexo e interconectado, o lema é também "pensar local e agir globalmente", e a internet e o espaço digital tornam isso muito mais viável (CLEMENTINO et al., 2019).

### **3.3 Modelos de governança metropolitana: padrões de heterogeneidade**

A maioria da população do planeta vive em cidades; e a maioria da população urbana o faz nas metrópoles, em assentamentos urbanos acima de um milhão de habitantes e em rápida expansão. Assim, abordar a governança urbana implica abordar os problemas e desafios da escala metropolitana.

Lotta (2019) ressalta que nas metrópoles que se joga hoje o jogo do direito à cidade, de alternativas habitacionais à financeirização da habitação; a saída de uma forma alternativa de gerar condições materiais dignas, através de cadeias – cooperativas, digitais – de criação e apropriação partilhada de valor; o afastamento do respeito pelos limites ambientais do planeta – mobilidade sustentável, energias renováveis; por fim, a redução das desigualdades sociais e da segregação residencial. Mas as cidades metropolitanas hoje têm fragilidades institucionais; inadequações em sua arquitetura de governança, sendo necessário, portanto, atender a essa realidade e discutir possíveis cenários para o fortalecimento do governo metropolitano.

A governança metropolitana é um tema de grande relevância para a gestão pública contemporânea, uma vez que a urbanização tem crescido de forma acelerada e as cidades têm se expandido cada vez mais em direção às áreas periféricas e rurais, formando regiões metropolitanas. No entanto, a governança metropolitana é marcada por uma grande heterogeneidade em seus padrões e práticas, o que dificulta a adoção de modelos e abordagens padronizadas (LOTTA, 2019).

Uma das principais razões para a heterogeneidade da governança metropolitana é a diversidade dos contextos em que as regiões metropolitanas se desenvolvem. Cada metrópole tem características específicas, como tamanho, população, economia, infraestrutura, cultura e

histórico político, que influenciam a forma como a governança é exercida. Além disso, a governança metropolitana envolve múltiplos atores, como governos municipais, estaduais e federal, organizações da sociedade civil, empresas, universidades, entre outros, que também apresentam diferentes interesses e formas de atuação (LOTTA, 2019).

Outro fator que contribui para a heterogeneidade da governança metropolitana é a falta de uma definição clara do que ela realmente significa e engloba. Existem diversas concepções e abordagens sobre governança metropolitana, que podem ser mais ou menos amplas, participativas, coordenadas, entre outras características. Essa falta de consenso dificulta a adoção de políticas e estratégias efetivas para o desenvolvimento metropolitano.

Em primeiro lugar, por que essa fragilidade, essas dificuldades em gerar esquemas de governo metropolitano? Tanto na UE como na América Latina, os sistemas políticos têm vindo a consolidar a sua esfera de democracia municipal, os seus governos locais com níveis mais ou menos fortes de autonomia, capacidade de gestão e blindagem constitucional. No entanto, a metropolitanização das cidades e as dinâmicas socioeconômicas e ambientais não tendem a gerar paralelamente uma realidade institucional na mesma escala (FRANZONI, 2019).

Nesse sentido, explorar uma resposta força, se deve atravessar três dimensões (FRANZONI, 2019):

- **Dimensão funcional.** Tudo parece levar às metrópoles como espaços de funcionalidade reforçada. De fato, se muitos problemas urbanos estão nessa escala hoje, é lógico incorporar essa área de resposta: forjar, portanto, uma agenda metropolitana de políticas públicas. Mesmo assim, as novas dinâmicas, produtivas, de mobilidade, ecológicas, tendem a operar em múltiplas geografias, e emergem, ao mesmo tempo, questões a serem abordadas a partir de áreas de máxima proximidade;
- **Dimensão política.** A agenda metropolitana não é apenas uma gama de serviços operados em uma chave tecnocrática, é um quadro de valores, interesses conflitantes, construção de modelos; uma realidade, em suma, de natureza política. Se assim for, a lógica democrática deve levar à eleição pelos cidadãos da instituição metropolitana;

- **Dimensão comunitária.** As cidades funcionam como espaços de pertencimento; Áreas metropolitanas, nem sempre, e, quando acontece, é complexo. Se a identificação coletiva é fraca, se há dificuldades em definir uma demonstração metropolitana, não será fácil propor e legitimar um processo de eleição popular direta naquela área territorial.

Na interseção dessas três dimensões, portanto, um primeiro nó de resolução complexa pode ser encontrado. Para fortalecer e fornecer respostas eficazes em escala, as políticas metropolitanas exigem uma representação cidadã ancorada. A fragilidade ou a inexistência de um sujeito coletivo metropolitano levanta problemas de legitimação democrática desse mesmo ancoradouro. A forte funcionalidade de políticas sem dimensão democrática corre o risco de gerar um cenário de simples tecnocracia metropolitana. A eleição cidadã sem demonstrações pode incorrer no risco de elitização política acelerada. Como evitar esses riscos? Como equilibrar o diálogo em tensão entre as três dimensões? Uma série de fórmulas se desdobra aqui.

#### **A. O modelo de governo supra municipal**

Implica a criação de uma instituição metropolitana escolhida pelos cidadãos, uma instituição representativa e governamental com capacidade para desenhar o conjunto de políticas e prestar o conjunto de serviços que permitam enfrentar os desafios da metrópole para além das lógicas do mercado. A autoridade metropolitana pode ser eleita direta ou indiretamente – segundo grau, com base em resultados municipais – e pode envolver a fusão de municípios, ou a permanência destes em um quadro de distribuição de competências com a instituição metropolitana (CHERUBINE; TREVAS, 2013).

#### **B. O modelo de governação intermunicipal**

Implica a construção de um esquema de governança flexível na metrópole, articulando capacidades de ação conjunta entre as cidades e dotando essa ação de um modelo de formalização cooperativa. O andaime institucional pode assumir duas formas: a) uma comunidade entre municípios como espaço de produção de políticas compartilhadas; ou b) um

mecanismo de planejamento estratégico como espaço de definição do modelo metropolitano e de concertação de ações entre atores de natureza diversa (CHERUBINE; TREVAS, 2013).

### C. O modelo de agência de gestão

Implica renunciar a uma institucionalidade global – em qualquer uma de suas fórmulas: governo, comunidade, plano estratégico – e optar por maximizar a autonomia dos municípios metropolitanos. Isso resulta de uma dupla consideração: a) política, presume-se que é na área de cada cidade onde as preferências dos cidadãos são melhor agregadas; e b) benefícios, pressupõe-se que a concorrência intermunicipal induz melhores serviços e maximiza as condições de atratividade econômica ou residencial. Tudo isso é considerado compatível com a criação de agências setoriais de âmbito metropolitano para administrar os serviços onde a cooperação é aconselhável (CHERUBINE; TREVAS, 2013).

Tabela 2. Cenários de institucionalidade metropolitana

<b>Nível de metropolização</b>	<b>Tipo de metropolização</b>	<b>Paradigma institucional</b>	<b>Fórmula institucional</b>
Elevado	Integral	Eurocities	<i>Transition towns</i>
Metade	Cooperativa estratégica	Governança	Intermunicipal
Limitado	Setorial	Gerenciamento	Agências

Fonte: Ferreira (2012).

O objetivo da Tabela 2 é apresentar de forma visual os modelos sintetizados de governança metropolitana, fornecendo informações sobre suas principais características, como nível e tipo de metropolização, paradigma e fórmula institucional. Na prática, observa-se um alto grau de heterogeneidade na Europa. Entre as principais metrópoles, 29% adotam o modelo de governo supra municipal, 60% optam pela governança intermunicipal e 11% escolhem agências gestoras (FERREIRA, 2012).

Se considerarmos agora apenas aqueles que foram dotados da fórmula supra municipal, em todos os casos, há um sistema de duplo nível municipal/metropolitano;

algumas metrópoles, como Londres, Manchester, Liverpool, Stuttgart, adotam a eleição direta do prefeito metropolitano; outros, como Barcelona, Lisboa, Lyon, Helsínquia, seguem o mecanismo de eleição em segundo grau. Há um alto grau de coincidência no bloco de áreas políticas sobre as quais a competência metropolitana é construída: planejamento e planejamento territorial, mobilidade, meio ambiente e desenvolvimento socioeconômico (FERREIRA, 2012).

Assim, a governança metropolitana apresenta um grande desafio para as autoridades locais e para os pesquisadores que buscam compreender e melhorar a gestão urbana nas áreas metropolitanas, sendo preciso considerar a heterogeneidade dos padrões de governança e buscar soluções adaptadas às especificidades locais, promovendo a cooperação e coordenação entre os diferentes níveis de governo e atores sociais envolvidos na gestão urbana metropolitana.

### **3.4 A Gestão metropolitana compartilhada nas cidades brasileiras**

#### **3.4.1 A política global nas regiões metropolitanas brasileiras**

A gestão metropolitana compartilhada é um tema importante nas cidades brasileiras, especialmente nas regiões metropolitanas, que apresentam desafios significativos em termos de planejamento e gestão urbana. Muitas dessas regiões metropolitanas enfrentam problemas como a falta de integração entre as políticas públicas, a ineficiência dos serviços prestados e a desigualdade social (FRANZONI, 2015).

Com a promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13089/2015), foram estabelecidos os caminhos para a implementação das políticas públicas voltadas para a integração dos municípios das regiões metropolitanas. Essa integração deve ser realizada por meio de diversos instrumentos previstos na lei, tais como: planejamento urbano integrado; planos setoriais em cooperação entre entes federativos; fundos públicos; operações urbanas consorciadas em cooperação entre entes federativos; áreas para aplicação compartilhada de instrumentos urbanísticos; consórcios públicos; convênios de cooperação; contratos de gestão; compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana; e parcerias público-privadas em cooperação entre entes federativos (BRASIL, 2022).



No Brasil, o planejamento de regiões metropolitanas começou a ser discutido na década de 1960, durante o regime militar. A partir da Constituição Federal de 1969, foram criadas as primeiras regiões metropolitanas, com o objetivo de integrar os municípios, descentralizar os recursos e fortalecer tanto o município sede como os demais municípios da região (CRUZ et. al., 2009).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve discussões sobre a definição das sedes dessas regiões, especialmente sobre a necessidade de serem ou não metrópoles. A Lei permite que os estados criem regiões metropolitanas, desde que sejam compostas por agrupamentos de municípios limítrofes. No entanto, a Constituição não estabeleceu normas para a criação dessas regiões metropolitanas (CRUZ et. al., 2009).

A Constituição Federal brasileira de 1988, que consagrou a autonomia municipal e o direito dos municípios à auto-organização, também limitou ainda mais a capacidade dos estados em coordenar ações comuns em seus territórios. Entretanto, com a promulgação do Estatuto da Metrópole e a criação das regiões metropolitanas, não se pretende restringir a autonomia dos municípios. Pelo contrário, busca-se uma perspectiva regional que possa trazer benefícios para todas as localidades envolvidas.

Para Carvalho; Souza (2017), se faz necessário pensar além do âmbito municipal, visando uma integração regional que permita a coordenação de políticas públicas e a busca por soluções comuns para problemas que afetam diversas cidades. Assim, a criação de regiões metropolitanas e o uso de instrumentos como consórcios intermunicipais e parcerias público-privadas podem contribuir para o fortalecimento da gestão pública e para a promoção do desenvolvimento regional de forma sustentável e equitativa.

Nesse sentido, a gestão metropolitana compartilhada busca enfrentar esses desafios promovendo a cooperação entre os municípios que compõem a região metropolitana. Isso é feito por meio da criação de consórcios públicos ou entidades supra municipais que têm como objetivo coordenar as ações dos municípios e garantir a integração das políticas públicas. No entanto, a implementação da gestão metropolitana compartilhada no Brasil enfrenta vários desafios, como a falta de uma cultura política voltada para a cooperação entre os municípios,

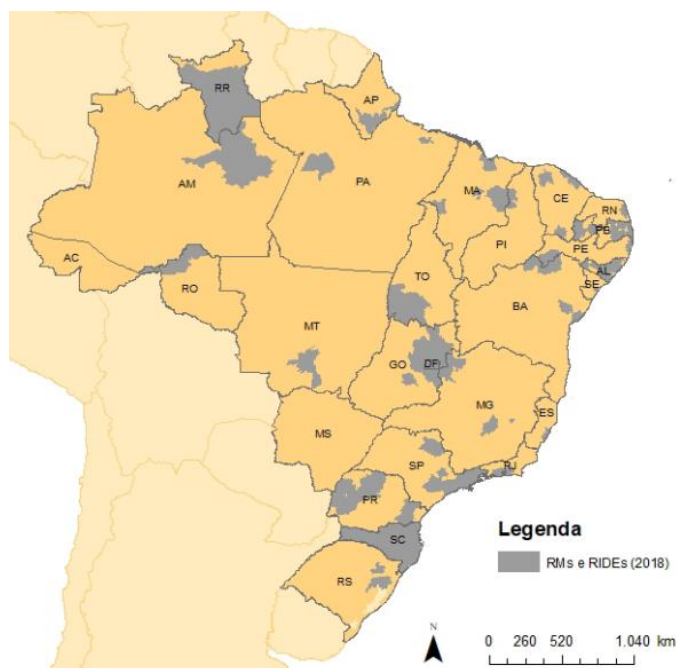
a resistência dos prefeitos em ceder parte de sua autonomia, a falta de recursos financeiros e a falta de capacidade técnica (CARVALHO; SOUZA, 2017).

De acordo com as reflexões de McLeod (1999), Swyngedouw (2009) e Brenner (2004), a análise da governança metropolitana deve levar em conta a espacialidade, institucionalidade e escalaridade das relações entre o Estado e os atores sociais e econômicos responsáveis por produzir e reproduzir as relações do capital no espaço metropolitano. Essas três categorias de análise se referem à compreensão da forma como o território, o lugar e a escala das instituições estatais são utilizados estrategicamente para regular e reorganizar as relações sociais e econômicas, além de regular as geografias modificadas da intervenção estatal em processos sociais e econômicos de forma mais ampla.

Em algumas situações, os serviços urbanos oferecidos extrapolam os limites de um único município. Nas regiões metropolitanas, por exemplo, funções públicas de interesse comum, como transporte, saneamento e uso do solo, frequentemente atendem populações que residem em mais de uma cidade. Atualmente, no Brasil, existem 71 regiões metropolitanas que abrangem um total de 104,2 milhões de pessoas. Como as cidades são compartilhadas por uma população que se desloca diariamente entre municípios, a gestão e o planejamento dos serviços urbanos nessas regiões tornam-se mais eficiente quando são compartilhados entre municípios e estados (IBGE, 2020).

Abaixo, uma imagem de como são distribuídas as regiões metropolitanas e LIDE no Brasil.

Figura 1: Mapa de regiões metropolitanas e RIDEs no território brasileiro.



Fonte: IBGE (2020).

A regulamentação das regiões metropolitanas e o Estatuto da Metrópole enfrentam o desafio de conciliar a autonomia municipal com a necessidade de integra o regional. No entanto, a falta de especifica o dos limites para a atua o de cada ente territorial tem gerado d vidas para os gestores municipais, sendo importante ressaltar que mais de 90 milhões de pessoas vivem nos municípios que compõem as 74 regiões metropolitanas do país, o que evidencia a complexidade da dinâmica de urbaniza o brasileira e a necessidade de medidas que favoreçam a integra o regional. A cria o de regiões metropolitanas envolveu um grande número de municípios, somando ao todo 1.127 municípios em todo o país, aproximadamente 25% do total de municípios do Brasil (IBGE, 2020).

Tabela 4: As maiores regiões metropolitanas do Brasil por popula o, censo 2020 do IBGE.

Posi�o	Região Metropolitana	Popula�o	Principais cidades
1	São Paulo	21.650.672	São Paulo (capital), Guarulhos, SBC, Santo André, Osasco.
2	Rio de Janeiro	13.458.854	Rio de Janeiro (capital), São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Niterói.
3	Belo Horizonte	6.262.937	Belo Horizonte (capital); Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Nova Lima.

<b>4</b>	Porto Alegre	4.405.769	Porto Alegre (capital), Canoas, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo.
<b>5</b>	Recife	4.052.441	Recife (capital), Jaboatão, Olinda, Paulista, Cabo.
<b>6</b>	Salvador	3.968.649	Salvador (capital), Lauro de Freitas, Simões Filho, Camaçari.
<b>7</b>	Fortaleza	3.779.297	Fortaleza (capital), Caucaia, Maracanaú, Eusébio, Aquiraz.
<b>8</b>	Brasília	3.055.149	Cidades entorno: Luziânia, Águas lindas, Novo Gama.
<b>9</b>	Curitiba	3.172.357	Curitiba (capital), São José dos Pinhás, Campo Largo, Fazenda Rio Grande.
<b>10</b>	Campinas	3.055.149	Campinas (cidade), Americana, Piracicaba, Hortolândia.

Fonte: IBGE (2020).

Vale ressaltar que nas áreas metropolitanas do Brasil possuem uma realidade social, econômica e cultural mais complexa do que uma grande cidade. Esses conglomerados possuem vínculos geográficos, identidades e funções comuns, que são tratados constitucionalmente por meio de uma nova estrutura jurídico-institucional, as chamadas Regiões Metropolitanas. Atualmente, a gestão dessas áreas é um dos grandes desafios para a governabilidade do país, uma vez que cerca de um terço da população vive em estruturas regionalizadas, que sofrem mais diretamente os efeitos da crise econômica e fiscal (ROJAS, 2010).

As regiões metropolitanas concentram uma enorme parcela da população nacional e, desde a década de 80, têm enfrentado um fenômeno crescente de pobreza a taxas superiores às do resto do país. Isso torna cada vez mais urgente a adoção de políticas capazes de combinar a defesa dos interesses regionais com a capacidade de diminuir as desigualdades sociais, demandando soluções eficientes para enfrentar os desafios da gestão metropolitana e garantir uma qualidade de vida adequada para as populações dessas regiões (ROJAS, 2010).

Ao longo dos anos, o planejamento metropolitano tem sido executado no Brasil, mas a estruturação e configuração das regiões metropolitanas ainda se baseiam no modelo imposto pela Constituição Federal de 1967. Apesar disso, a eficiência e eficácia dos órgãos responsáveis pela gestão metropolitana têm sido questionadas, uma vez que se mantém o sistema dos dois conselhos: Deliberativo e Consultivo, estruturas frágeis e pouco eficientes, como previsto pela Lei Complementar 14/73 e seu Decreto regulamentador (BRASIL, 2022).

Os principais problemas do modelo institucional adotado no país decorrem da fragilidade do ordenamento legislativo e jurídico, além da falta de princípios orientadores para a gestão institucional. Desde a década de 1970, a legislação e aspectos institucionais das Regiões Metropolitanas evidenciam a falta de especificações e detalhamento das leis quanto às competências dos diversos níveis de poder, especialmente dos Estados, com relação às suas obrigações e implantação do sistema. Portanto, a falta de diretrizes claras quanto às competências constitucionais dos entes federados e suas atribuições na esfera metropolitana prejudica o sistema como um todo (BRASIL, 2022).

Com a promulgação da nova ordem constitucional, houve um aumento significativo na participação dos municípios e do poder local, bem como na transferência de responsabilidades para os Estados. Esperava-se que isso resultasse em uma discussão mais aprofundada sobre as questões que afetam a gestão das regiões metropolitanas. No entanto, o que tem sido observado é que o chamado "novo localismo" tem incentivado uma abordagem menos cooperativa e mais individualizada para a solução de problemas regionais (CLEMENTINO et. al., 2019).

Em geral, o interesse local tem prevalecido sobre os interesses metropolitanos, seja devido à falta de interesse político nas questões regionais ou à falta de compreensão da amplitude das questões supralocais. Como resultado, as Regiões Metropolitanas brasileiras ainda enfrentam sérios impasses institucionais em relação ao planejamento e gestão regional, o que dificulta a implementação de políticas integradas. A nível nacional, não existe uma proposta objetiva de política urbana. A nível estadual, as estruturas têm se mostrado inadequadas e ineficientes, e a nível local, pouco interesse tem sido demonstrado. Além disso, a coexistência de várias instâncias de decisão local dentro do mesmo território metropolitano aumenta o problema da governabilidade (FERREIRA, 2012).

Nesse sentido, em um cenário de democratização e necessidade de conectar decisões políticas, econômicas e ambientais, bem como planejar o desenvolvimento das regiões metropolitanas, é necessário incorporar novos mecanismos de gestão, consulta e coordenação intermunicipal e intersetorial para ampliar a participação da sociedade.

### 3.4.2 Novos elementos para discussão metropolitana

O governo metropolitano é uma das principais questões do federalismo no Brasil. Isso ocorre porque as regiões metropolitanas são formadas por municípios que possuem autonomia política e administrativa, mas que precisam cooperar e coordenar suas ações para enfrentar os desafios metropolitanos. No contexto do federalismo, cabe ao governo federal estabelecer normas gerais para a organização, planejamento e gestão das regiões metropolitanas, enquanto cabe aos estados e municípios a competência para implementar essas normas de acordo com suas realidades locais (BORGES; FARAH, 2009).

Nos últimos anos, surgiram novos elementos que devem ser considerados na discussão da questão institucional metropolitana no Brasil. Alguns desses elementos incluem (BORGES; FARAH, 2009):

1. **Aumento da população urbana:** O país vem passando por um processo de urbanização acelerado, o que tem gerado desafios significativos em termos de gestão e planejamento urbano. O crescimento das cidades tem sido ainda mais intenso nas regiões metropolitanas, o que torna ainda mais urgente a necessidade de uma gestão eficiente e integrada dessas áreas;
2. **Mudanças tecnológicas:** As tecnologias digitais têm transformado a forma como as pessoas vivem e trabalham nas cidades. O surgimento de novas formas de trabalho, como o *home office*, por exemplo, tem impacto direto na forma como as cidades são planejadas e gerenciadas, sendo preciso considerar como essas mudanças tecnológicas afetam as dinâmicas metropolitanas e como elas podem ser aproveitadas para melhorar a gestão dessas áreas;

3. **Desafios ambientais:** As regiões metropolitanas enfrentam desafios significativos em termos ambientais, como poluição do ar, emissões de gases de efeito estufa e desmatamento, sendo importante considerar como esses desafios afetam a vida das pessoas nas cidades e como eles podem ser enfrentados por meio de políticas públicas efetivas;
4. **Participação cidadã:** A participação da sociedade civil na gestão das cidades é fundamental para garantir que as políticas públicas sejam realmente efetivas e para promover a transparência e a *accountability* dos governos. É importante considerar como os cidadãos podem ser mais engajados na gestão das regiões metropolitanas e como isso pode melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem nessas áreas.

Bresser-Pereira (2018) ressalta que é possível formular projetos político-territoriais que incorporem as expectativas sociais da região e mobilizem grupos em torno de um projeto de desenvolvimento regional. Esses projetos podem surgir a partir de representantes políticos que detenham legitimidade política e representem os interesses locais e regionais. Nesse sentido, os poderes legislativos estaduais e municipais têm um papel fundamental nas forças políticas da região. Para a autora, a promoção de um projeto regional pode ser alcançada por meio de um parlamento metropolitano, que contribua para a gestão do espaço metropolitano, aglutine diferentes segmentos sociais e políticos e atue como interlocutor entre as esferas governamentais. Dessa forma, o parlamento metropolitano pode assumir a perspectiva da região como um todo.

Maricato (2013) sugere que a elaboração de projetos político-territoriais que atendam às expectativas da região e mobilizem grupos em torno do desenvolvimento regional podem surgir de representantes locais e regionais que possuam legitimidade política. Nesse contexto, os poderes legislativos estaduais e municipais podem desempenhar um papel importante nas forças políticas da região. Com isso em mente, a autora propõe a criação de um parlamento metropolitano que possa contribuir para a gestão do espaço metropolitano, aglutinar diferentes segmentos sociais e políticos, e ser um interlocutor entre as esferas governamentais, tendo em vista a perspectiva da região como um todo.

Nesse sentido, Lotta (2019) defende um modelo em que a composição do parlamento seja definida a partir de um número máximo de representantes das câmaras municipais, levando em conta tanto o número de eleitores quanto as composições partidárias. Segundo Cruz et. al. (2009), o modelo tecnocrático de planejamento e gestão metropolitana dos anos 70 só poderá ser superado se a variável política for incorporada de forma efetiva. Para elas, é necessário criar um espaço institucional de negociação e acordo político, em que as representações municipais estejam contempladas, e, por isso, também defendem a existência de um parlamento metropolitano para articular os níveis político-partidário e territorial.

A esse respeito, Rojas (2010) ressalta que são necessários alguns questionamentos em relação à viabilidade da instituição dessas estruturas, considerando os posicionamentos apresentados. Um aspecto a se considerar é a questão da voluntariedade desses arranjos, o que poderia gerar resistências por parte das administrações municipais devido ao desconhecimento e desinteresse nas questões regionais. Por outro lado, tornar obrigatória a realização desses arranjos poderia suscitar dúvidas em relação à legitimidade da proposição.

O Estado federado tem a legitimidade para propor a organização do seu território, porém, não pode interferir na atuação legislativa dos municípios, em respeito ao princípio federativo e à autonomia dos poderes. Dessa forma, o Poder Legislativo Estadual teria a legitimidade apenas para propor e não impor esse tipo de arranjo. Para que esse acordo seja efetivado, seria necessário o envolvimento de todos os executivos e legislativos e a realização de consultas às populações envolvidas. Em última instância, seria um acordo voluntário aprovado, pela dimensão estadual, nas Assembleias Legislativas dos Estados (ROJAS, 2010).

No que se refere à integração e recentralização, a atual tendência de proposições de modelos de planejamento e gestão que buscam a integração entre municípios, Estado e comunidades pode ser vista por alguns como uma tendência à recentralização ou uma diminuição do poder local. No entanto, isso não representa um retrocesso nos processos de fortalecimento da democracia e do poder local (CLEMENTINO et. al., 2019).

Pelo contrário, a tendência para a resolução de problemas de forma integrada e global deve ser entendida como um aperfeiçoamento das estruturas do Estado brasileiro, da democracia e dos sistemas de participação, o que inclui, logicamente, as estruturas locais. A



atual tendência do planejamento regional no sentido de buscar modelos que contemplem a ampla participação dos setores envolvidos para a tomada de decisões de caráter regional tem se constituído em instâncias de valorização das instituições democráticas pelos benefícios que podem ser alcançados (CLEMENTINO et. al., 2019).

Sendo assim, um projeto de integração deve ser considerado como uma forma de fortalecimento das esferas locais de decisões, desde que sejam criadas condições para que as comunidades e suas representações possam opinar e decidir sobre os planos e projetos regionais. Portanto, a integração não deve ser vista como uma ameaça ao poder local, mas sim como uma oportunidade para fortalecer a democracia e a participação popular.

### **3.4.3 Gestão compartilhada nos entes territoriais em regiões metropolitanas**

A gestão compartilhada nos entes territoriais em regiões metropolitanas é um tema de grande importância para a organização e desenvolvimento dessas áreas urbanas complexas. Essas regiões, caracterizadas pela concentração de pessoas, atividades econômicas e serviços, têm demandas e desafios específicos que exigem uma abordagem integrada e cooperativa entre os municípios envolvidos (ARRETCHE, 2012).

Como visto anteriormente, as regiões metropolitanas são áreas urbanas constituídas por um conjunto de municípios que possuem uma forte interdependência econômica, social e territorial, formando uma única região. A gestão compartilhada das políticas públicas nessas regiões tem como objetivo coordenar as ações e planejamento urbano, visando o desenvolvimento integrado e sustentável da região como um todo (ARRETCHE, 2012).

Nesse sentido, a gestão compartilhada busca estabelecer mecanismos de cooperação e coordenação entre os entes territoriais de uma região metropolitana, visando à construção de políticas públicas comuns e à solução de problemas que transcendem as fronteiras municipais.

Essa forma de gestão pode ser implementada por meio de consórcios intermunicipais, agências metropolitanas, conselhos metropolitanos ou outras formas de cooperação institucional entre os entes federados envolvidos. A gestão compartilhada tem como princípio

a participação democrática da sociedade civil na elaboração e execução de políticas públicas, o que implica a necessidade de criar espaços de diálogo e negociação entre os diferentes atores envolvidos.

Os conflitos territoriais resultantes deste rearranjo configuram um processo que se iniciou na década de 1970, pretendendo uma política de desenvolvimento regional, mas as leis ainda são incipientes e abordam a questão do ordenamento de forma superficial. Além dos dados populacionais, é necessário analisar a cidade em sua inter-relação com outras cidades de um determinado recorte espacial, considerando a centralidade e a região de influência. Segundo Vainer (2007), o caráter conceitual da metrópole está vinculado ao poder econômico oriundo de diferentes atividades, como o comércio regional, a indústria e o sistema financeiro.

Nesse sentido, Ferreira (2012) argumenta que as relações de poder centralizadas no sistema federal brasileiro moldam formas peculiares de relações intergovernamentais que podem ser, ao mesmo tempo, competitivas e cooperativas, marcadas por conflitos de poder e negociações entre as diferentes esferas governamentais. Alves (2016), por sua vez, destaca que esses conflitos de poder surgiram a partir da implantação do federalismo no Brasil em 1889, que contou com o apoio dos grupos dominantes da época e contribuiu para a manutenção de uma forma de exploração econômica nacional baseada na concentração e especialização territorial das atividades produtivas. Isso ocorre porque, como afirmado por Santos (2014), a capacidade de uma classe realizar seus interesses está em oposição à capacidade e aos interesses de outras classes.

Essa estrutura de poder gera competição entre os entes federados em detrimento da cooperação e dos interesses coletivos. Além disso, devido ao desenvolvimento desigual promovido pelo capitalismo, a densidade técnica dos entes federados é diferenciada, o que gera receios em relação à junção e ao desenvolvimento integrado.

Ante isso, o Estatuto da Metrópole preconiza a governança interfederativa como o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os diferentes entes da federação, no que diz respeito à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. O objetivo dessa abordagem é vincular as políticas públicas ao atendimento de demandas específicas, visando maximizar o bem-estar coletivo e alcançar patamares de equalização e justiça social (BORGES; FARAH, 2009).

Silva (2017) argumenta que a estrutura de gestão compartilhada constituiu um avanço para os municípios, uma vez que a definição de normas e a implementação de políticas públicas se tornaram mais importantes. Por outro lado, os gestores dos 5.568 municípios brasileiros têm autonomia para agir de maneira diferenciada na prestação de serviços e no cumprimento de suas obrigações constitucionais, sendo que nesse contexto que surgem as divergências, já que alguns temem perder a autonomia municipal com a criação de regiões metropolitanas.

Muitos municípios enfrentam dificuldades semelhantes, como problemas de pavimentação, coleta e disposição de resíduos e controle de áreas de proteção ambiental. Para enfrentar essas dificuldades, é importante que os entes federados atuem em conjunto, criando diversos arranjos territoriais, como regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e mesorregiões, para identificar e resolver problemas comuns. Embora muitos busquem se tornar cidades metropolitanas, os consórcios intermunicipais têm apresentado bons resultados em termos de gestão compartilhada, apesar das inúmeras dificuldades que eles também enfrentam (SILVA, 2017).

Observa-se, portanto, o papel do estado na criação e organização de territórios. Quando se trata das regiões metropolitanas, é necessário pensar em uma redefinição do espaço, o que acarreta uma redefinição do espaço político, deixando a escala municipal para adentrar na escala metropolitana. Maricato (2013), dentre outros estudiosos, apontam que a reconfiguração dos territórios por meio da institucionalização das regiões metropolitanas é uma demanda relacionada a questões de interesse e estratégias políticas.

### **3.5 Os consórcios intermunicipais como instrumento de gestão compartilhada**

Para iniciar, os consórcios intermunicipais são uma forma de gestão compartilhada entre municípios que têm problemas em comum e que buscam soluções em conjunto. Esses consórcios são criados por meio de um contrato entre os municípios, e podem ser formados para atuar em diversas áreas, como saúde, transporte, meio ambiente, entre outras (CORDEIRO, 2021).

Essa forma de gestão compartilhada tem se mostrado eficiente na resolução de problemas que afetam os municípios de forma conjunta, permitindo a união de recursos e esforços para solucioná-los. Além disso, os consórcios intermunicipais são uma alternativa viável para os municípios que não têm capacidade financeira e técnica para resolver determinados problemas sozinhos (CORDEIRO, 2021).

Conforme aponta Alves (2016), a gestão compartilhada tem sido efetivamente realizada por meio dos consórcios intermunicipais, que são uma forma de promover a integração entre os municípios. Esses consórcios são acordos voluntários entre dois ou mais municípios, podendo contar com a participação de outros entes federativos, como Estados, União e sociedade civil. Seu objetivo é maximizar recursos materiais, humanos, técnicos e informacionais, que possam beneficiar o conjunto de municípios participantes. No entanto, é importante destacar que a criação e o funcionamento desses consórcios requerem leis específicas.

Entre os benefícios dos consórcios intermunicipais estão a redução de custos, a melhoria da eficiência na gestão pública, a ampliação da oferta de serviços públicos de qualidade, a melhoria do planejamento regional e a maior participação da sociedade civil nas decisões públicas. No entanto, os consórcios intermunicipais também enfrentam desafios, como a falta de recursos financeiros, a dificuldade em manter a união dos municípios em torno de objetivos comuns, a falta de capacitação técnica dos gestores e a ausência de políticas públicas que incentivem e regulamentem a criação desses consórcios (ALVES, 2016).

A criação de consórcios intermunicipais no Brasil tem uma história que remonta à década de 1960, quando foram implantados na região de Bauru/SP, como forma de promover a cooperação entre os municípios e maximizar o uso de recursos em projetos de interesse comum. Desde então, os consórcios intermunicipais têm se expandido em todo o país, ganhando destaque como instrumento de gestão compartilhada entre as prefeituras, bem como de estados (ALVES, 2016).

Durante as décadas de 1980 e 1990, surgiram no Brasil diversas experiências de cooperação intermunicipal, embora de forma embrionária. Algumas iniciativas foram

induzidas pelos governos estaduais e federal, enquanto outras partiram dos próprios governos municipais ou até mesmo de particulares. O objetivo era alcançar o planejamento integrado, o fomento do desenvolvimento regional, a preservação ambiental e a ampliação da capacidade dos municípios em atender às demandas locais por meio da provisão de bens e serviços públicos (CHERUBINE; TREVAS, 2013).

Vale ressaltar que os consórcios intermunicipais no Brasil vêm ganhando cada vez mais espaço na gestão pública como forma de cooperação entre os municípios para solucionar problemas em comum e otimizar recursos. Além dos consórcios intermunicipais, também existem os consórcios estaduais, que reúnem diversos municípios de um estado em torno de um objetivo comum.

Conforme apontam Cherubine; Trevas (2013), os consórcios intermunicipais e estaduais são instituições que têm como objetivo a gestão compartilhada de serviços e projetos, podendo ser formados por municípios de uma mesma região ou por municípios de diferentes regiões de um estado. Entre as vantagens dos consórcios, destacam-se a redução de custos, a ampliação da oferta de serviços públicos e a possibilidade de obter recursos e financiamentos de forma conjunta. Contudo, a criação e funcionamento dos consórcios, é necessário que exista uma legislação específica que regule a sua constituição e operação, sendo que cada estado possui suas próprias normas e leis que regem os consórcios intermunicipais e estaduais.

Já para Cruz et. al. (2009), a gestão compartilhada é uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento local, assim como a intervenção do Estado continua sendo essencial. No entanto, é importante destacar que a participação da população é fundamental para o sucesso de qualquer empreendimento voltado para o desenvolvimento local. A participação da sociedade civil no planejamento e execução de projetos é essencial para garantir que as iniciativas atendam às necessidades reais da população e possam gerar impactos positivos e duradouros no território.

Existem vários consórcios intermunicipais no Brasil, atuando em diferentes áreas e regiões. Alguns dos principais consórcios são (ALVES, 2016):

- **CONSAD (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Administrativa de Sorocaba):** atua na região de Sorocaba, interior de São Paulo, buscando soluções para questões relacionadas à infraestrutura, desenvolvimento urbano, meio ambiente, entre outras;
- **CONSAMU (Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste do Paraná):** reúne 45 municípios do oeste do Paraná para a gestão compartilhada da saúde pública;
- **CONDERG (Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista):** formado por 18 municípios da região de São João da Boa Vista, em São Paulo, busca desenvolver projetos em diversas áreas, como turismo, meio ambiente e infraestrutura;
- **CONSÓRCIO CIPAR (Consórcio Intermunicipal de Saúde do Paraná):** reúne 28 municípios para a gestão compartilhada da saúde pública na região de Paranavaí, no Paraná;
- **CONSÓRCIO CODEVAR (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Vale do Ribeira e Litoral Sul):** reúne 10 municípios da região do Vale do Ribeira, em São Paulo, para o desenvolvimento de projetos em diversas áreas, como infraestrutura, turismo e meio ambiente;
- **AMMVI (Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí):** reúne 14 municípios da região do Vale do Itajaí, em Santa Catarina, para a gestão compartilhada de projetos e ações em diversas áreas, como saúde, educação, cultura e meio ambiente.

De acordo com Alves (2016), é papel do Estado garantir o bem-estar do povo, uma vez que, ao assumir o papel de intervenção, interfere nas áreas econômica, social e política da sociedade e assume a responsabilidade de organizar a sociedade. Independentemente da forma como intervém, é necessário destacar que tanto as teorias econômicas e políticas quanto as jurídicas reconhecem a necessidade de alguma forma de atuação estatal na sociedade, inclusive nas correntes consideradas mais liberais e neoliberais.

Cruz et. al. (2009) ressaltam que os consórcios intermunicipais são uma importante ferramenta para a união de forças em prol do bom funcionamento dos serviços públicos. Através desses consórcios, municípios podem se unir para maximizar recursos e conhecimentos, visando à melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos, possibilitando a ampliação da quantidade e qualidade dos serviços e equipamentos públicos, bem como a redução de custos, já que as despesas são rateadas entre os municípios participantes. Isso é especialmente importante para pequenos municípios, que muitas vezes não têm capacidade financeira e técnica para oferecer determinados serviços e equipamentos.

Em relação a integração, Cruz et. al. (2009) complementam a tese acima apresentada da seguinte forma:

Os consórcios intermunicipais possibilitam a troca de experiências e conhecimentos entre os municípios, o que pode resultar em inovação e aprimoramento das políticas públicas locais. A gestão compartilhada também pode gerar maior eficiência na execução de projetos, com a utilização de recursos humanos e técnicos especializados e a implementação de tecnologias modernas (CRUZ et. al., 2009, p. 25).

De acordo com dados do IBGE (2020), os consórcios intermunicipais mais praticados no Brasil estão, de fato, relacionados à saúde. Isso se deve ao fato de que, muitas vezes, os municípios não possuem estrutura suficiente para atender às demandas da população, principalmente em relação a procedimentos de alta complexidade e atendimento especializado. Assim, a união de forças entre os municípios através dos consórcios permite uma melhor gestão dos recursos, otimizando o atendimento à população e melhorando a qualidade dos serviços prestados. Além da saúde, os consórcios também são comuns nas áreas de saneamento básico, transporte e meio ambiente.

Um exemplo de como a gestão integrada é efetiva se dá através do Consórcio Nordeste, uma iniciativa inovadora criada em 2019 pelos nove estados da região Nordeste do Brasil: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. O objetivo do consórcio é promover a integração e o desenvolvimento regional por meio da cooperação mútua e da articulação de políticas públicas, tendo se mostrado uma importante ferramenta para o desenvolvimento integrado da região Nordeste do Brasil, permitindo a união de forças entre os estados e a atuação conjunta em busca de soluções para os desafios regionais (CORDEIRO, 2021).

Uma das principais características do Consórcio Nordeste é a sua atuação em âmbito internacional, buscando a atração de investimentos estrangeiros e a promoção da região no cenário global. O consórcio tem firmado parcerias, principalmente na área ambiental e no turismo, com países como França, Alemanha, China e Portugal, além de participar de eventos internacionais como a Semana Europeia das Regiões e Cidades e a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CORDEIRO, 2021).

Vale ressaltar que o Consórcio Nordeste tem atuado em diversas áreas, como infraestrutura, tecnologia, segurança pública, turismo e meio ambiente. Entre as iniciativas já realizadas estão a criação de um consórcio para a compra conjunta de medicamentos e equipamentos de saúde, a implantação de um programa de internet gratuita em praças públicas e a assinatura de acordos para o desenvolvimento de projetos de energia solar e eólica (CORDEIRO, 2021).

A importância da gestão compartilhada entre municípios se deve ao reconhecimento de que, em muitos casos, as cidades não são capazes de resolver individualmente os desafios das políticas públicas, sendo necessário unir esforços para alcançar soluções mais eficazes. No entanto, como apontado por Clementino et. al. (2019), embora a associação entre municípios pareça ser a melhor solução, isso não garante que a articulação intermunicipal seja forte e duradoura.

Nesse sentido, a necessidade de cooperação entre municípios surge em decorrência da degradação crônica que as cidades têm experimentado na busca pelo crescimento econômico, além da excessiva competição econômica entre elas, que muitas vezes não resulta em benefícios significativos.

A análise da governança política e da gestão compartilhada no contexto das políticas urbanas brasileiras destaca a relevância desses princípios na busca por soluções eficazes e sustentáveis para os desafios urbanos.

A experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC demonstra como a colaboração intermunicipal e a participação ativa da sociedade civil podem promover a



governança regional integrada, resultando em benefícios tangíveis para as comunidades urbanas.

Em um cenário onde as cidades desempenham um papel central no desenvolvimento do país, a aplicação bem-sucedida desses princípios oferece uma perspectiva promissora para a superação dos desafios urbanos e o fortalecimento da governança democrática no Brasil.

#### **4. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC: ESTRUTURA, DILEMAS E ESTRATÉGIAS PARA FORTALECIMENTO DESSE MODELO DE GOVERNANÇA**

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC emerge como um modelo exemplar de governança regional integrada, no qual municípios vizinhos se unem para enfrentar desafios socioeconômicos comuns.

Neste capítulo, exploraremos a estrutura, dilemas e estratégias que envolvem o Consórcio Intermunicipal do ABC, analisando como esse modelo de governança tem evoluído ao longo do tempo e como busca fortalecer a cooperação intermunicipal.

A compreensão da estrutura e das dinâmicas do consórcio é essencial para identificar maneiras de superar os dilemas e aprimorar sua eficácia na promoção do desenvolvimento sustentável na região.

O presente capítulo apresenta uma breve análise a respeito do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, uma organização que tem como objetivo promover o desenvolvimento integrado e sustentável de sete municípios da região metropolitana de São Paulo.

O capítulo começa apresentando um panorama histórico do surgimento e da evolução do Consórcio, bem como dos desafios enfrentados por essa organização ao longo do tempo. Em seguida, são discutidos os principais aspectos da estrutura de governança do Consórcio,

destacando suas características institucionais e os mecanismos de participação e tomada de decisão.

São abordados os dilemas e desafios enfrentados pelo Consórcio, como a falta de recursos financeiros e a dificuldade de coordenar ações entre os municípios membros. Nesse sentido, são apresentadas estratégias para fortalecer o modelo de governança do Consórcio, como a ampliação de parcerias com outros atores locais e a busca por fontes de financiamento alternativas.

Por fim, o capítulo conclui destacando a importância do Consórcio Intermunicipal Grande ABC como uma experiência bem-sucedida de governança metropolitana no Brasil, mas ressaltando a necessidade de superar os desafios e consolidar o modelo de gestão integrada e participativa para enfrentar os novos desafios da região.

#### **4.1 Contexto histórico da região do ABC**

A região do Grande ABC é um aglomerado de municípios localizado entre a Baixada Santista e o Planalto Paulista, que não possui caráter oficial, mas apresenta uma identidade territorial própria. Seus sete municípios - Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra - tiveram sua origem no século XVI, a partir da incursão de João Ramalho e da fundação de Santo André da Borda do Campo em 1553, antecedendo a vila de São Paulo de Piratininga (CONSÓRCIO ABC, 2022).

Ao longo do século XIX, a região se desenvolveu impulsionada pela Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, que passou a conectar a região ao Porto de Santos e ao fluxo migratório que chegava ao país. Com a Segunda Guerra Mundial e a progressiva nacionalização de bens industriais a partir dos anos 1930, a região se tornou estratégica para a formação de um parque industrial pioneiro, que se consolidou com os complexos metal-mecânico e químico, constituindo até hoje as grandes forças econômicas da região (SABÓIA, 2001).

A localização das montadoras de automóveis ao longo da via Anchieta nos meados da década de 1950 acelerou e amplificou esse processo, atraindo milhares de trabalhadores. A região cresceu ao mesmo tempo em que a cidade de São Paulo se tornava o principal núcleo

econômico do país, consolidando-se como um importante centro produtor e distribuidor de bens e serviços (SABÓIA, 2001).

Na década de 1980, a situação econômica do Grande ABC começou a sofrer mudanças significativas, com os primeiros sinais da crise que se agravaria a partir da década seguinte. Entre 1989 e 1999, como aponta Sabóia (2001), cerca de um quarto dos empregos na indústria brasileira foram perdidos, e o mesmo ocorreu na região do Grande ABC. Como um polo importante da indústria nacional, a taxa de desemprego na região praticamente dobrou em um curto período, resultando em consequências sociais significativas.

No contexto da crise econômica dos anos 1980, entre 1988 e 1990, o então prefeito Celso Daniel liderou a iniciativa de fundar o Consórcio Intermunicipal das Bacias Billings e Tamandateí, oficialmente conhecido como Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, cujo objetivo era fortalecer o território por meio de políticas que abrangessem toda a região, por meio da articulação entre os prefeitos dos sete municípios que compõem o Grande ABC (SABÓIA, 2001).

## **4.2 O surgimento do Consórcio Intermunicipal Grande ABC**

No final dos anos 70 e início dos anos 80, o ABC paulista era uma região marcada por uma intensa atividade industrial, com destaque para a indústria automobilística. No entanto, esse período também foi caracterizado por tensões sociais decorrentes da urbanização acelerada e da concentração de renda. O movimento sindical, liderado por figuras proeminentes como Luiz Inácio Lula da Silva, ganhou força na região, mobilizando trabalhadores em busca de melhores condições de trabalho e salários justos.

O movimento social crescente no ABC também se traduziu na conquista de posições políticas relevantes. Em 1982, o Partido dos Trabalhadores (PT) elegeu apenas dois prefeitos em todo o país, e um deles foi eleito em Diadema, no coração do ABC. Esse feito destacou o

poder emergente do PT como uma força política capaz de mobilizar a população e desafiar o status quo.

Uma figura central nesse contexto foi Celso Daniel, que se destacou como uma liderança jovem e carismática. Ele desempenhou um papel fundamental na articulação do movimento sindical e na construção de uma base política sólida que permitiu ao PT conquistar a prefeitura de Diadema e, posteriormente, consolidar seu domínio na região.

A organização partidária do ABC refletia a união de diferentes forças políticas em torno de um objetivo comum: a melhoria das condições de vida na região. Embora a liderança de Celso Daniel no PT fosse inegável, a formação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC não se limitou ao partido. Também foi presidente do Consórcio o prefeito de São Caetano do Sul, Luiz Olinto Tortorelo, do PTB, que representava uma união de partidos com uma liderança inclusiva, evidenciando a busca por soluções pragmáticas e cooperativas.

A capacidade de liderança e articulação de Celso Daniel foi um fator crítico na criação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Como prefeito de Santo André, ele desempenhou um papel fundamental na negociação e coordenação entre os municípios vizinhos, estabelecendo as bases para a cooperação regional. A sua habilidade de unir diferentes partidos e lideranças em torno de objetivos comuns demonstrou a sua visão pragmática e seu compromisso com o desenvolvimento da região.

Celso Daniel também reconheceu a importância de um enfoque regional integrado para abordar os desafios socioeconômicos da região do ABC. Ele compreendeu que questões como transporte, meio ambiente, desenvolvimento econômico e educação não poderiam ser resolvidas isoladamente por cada município.

Portanto, ele foi um defensor incansável da cooperação intermunicipal como a melhor maneira de enfrentar esses desafios.

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC é uma organização criada em 1990 por sete municípios da região metropolitana de São Paulo: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Seu objetivo é

promover o desenvolvimento integrado e sustentável da região, buscando soluções conjuntas para os desafios comuns enfrentados pelos municípios (CONSÓRCIO ABC, 2022).

O contexto histórico da criação do Consórcio está relacionado ao processo de descentralização política ocorrido no Brasil na década de 1980, que resultou na criação de novos municípios e na ampliação das competências e responsabilidades das prefeituras. Esse processo gerou uma série de desafios para os municípios, como a falta de recursos financeiros e a dificuldade de coordenar ações entre as diferentes administrações municipais (ALMEIDA, 2013).

De acordo com informações fornecidas pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC (2022), a região é conhecida como o berço da indústria automobilística do Brasil, com complexos produtivos estruturantes. As cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema formaram um complexo industrial, atraindo trabalhadores que migraram principalmente das regiões norte e nordeste do país.

Com base em dados do Centro de Documentação e Memória, pesquisa bibliográfica e recortes de veículos de comunicação da época (especialmente jornais como Diário do Grande ABC e Jornal Repórter Diário), podemos sintetizar a articulação regional do ABC que se iniciou em dezembro de 1990. Na época, os sete prefeitos da região criaram uma associação: o Consórcio Intermunicipal das *Bacias Billings e Tamanduatehy*, cuja inspiração intelectual e política veio do então prefeito de Santo André, Celso Daniel (1951-2002), do Partido dos Trabalhadores (PT) (CUNHA, 2017).

O Consórcio Integrado dos municípios do ABC surgiu como um arranjo institucional a partir da preocupação com a gestão de recursos hídricos, mas se destaca por sua abrangência de temas pautados. Especificamente, o perfil multitemático do consórcio permite o desenvolvimento de projetos para a destinação dos resíduos sólidos da região, bem como projetos mais amplos voltados para o desenvolvimento urbano e econômico. O objetivo é pensar e solucionar os problemas comuns das cidades da região que sofreram com os impactos da crise econômica da década de 1990 e os efeitos da reestruturação defensiva e flexibilização dos processos produtivos na era da globalização (SABOIA, 2001).

No entanto, no contexto em questão, novas iniciativas por parte da sociedade civil organizada surgem, o que o autor descreve como uma indicação da "maturidade da identidade regional e preocupação com questões específicas da região". Como resultado, em março de 1994, surge a campanha "Vote no Grande ABC", que culminou no lançamento do Manifesto do Grande ABC em julho do mesmo ano (SABÓIA, 2001).

Em 1994, o Manifesto do Grande ABC estabeleceu os fundamentos e objetivos do "Fórum da Cidadania do Grande ABC". No ano seguinte, em 1995, as entidades civis representando os setores industriais, comerciais, de serviços, sindicais, profissionais liberais e movimentos populares formalizaram a criação do "Fórum da Cidadania do Grande ABC", reacendendo o sentimento de regionalidade na sociedade civil local. Com o apoio da imprensa regional, o Fórum realizou inúmeras ações em prol da cidadania na região, conseguindo reunir cerca de 120 entidades. A participação popular em torno das questões regionais levou a debates, seminários, workshops, encontros e artigos na imprensa, tornando o Fórum reconhecido dentro e fora da região como um ator fundamental na discussão dos assuntos locais (SABOIA, 2001).

Diante desse cenário, os sete municípios do Grande ABC decidiram se unir para enfrentar os desafios em comum, criando o Consórcio como uma forma de promover a cooperação e a coordenação entre as administrações municipais. Desde então, o Consórcio tem desenvolvido uma série de ações e projetos em áreas como transporte, meio ambiente, saúde e educação, buscando sempre promover o desenvolvimento integrado e sustentável da região (ALMEIDA, 2013).

Ao longo das décadas, o Consórcio do Grande ABC se consolidou como uma referência em governança metropolitana no Brasil, sendo reconhecido pela efetividade de suas ações e pela capacidade de mobilizar diferentes atores sociais em prol do desenvolvimento regional. No entanto, ainda enfrenta desafios para consolidar seu modelo de gestão integrada e participativa e enfrentar os novos desafios da região, como a transformação digital e a transição para uma economia de baixo carbono.

### **4.3 Estrutura e atribuições do Consórcio**

Como visto anteriormente, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC é uma organização que agremia os municípios da região do Grande ABC com o objetivo de planejar, articular e definir ações de caráter regional. A partir de 8 de fevereiro de 2010, tornou-se o primeiro consórcio multissetorial de direito público e natureza autárquica do país. Nessa data, os prefeitos dos sete municípios instalaram a Assembleia Geral, seguindo o modelo do Contrato de Consórcio Público (CONSÓRCIO ABC, 2022).

Figura 2: Mapa dos municípios que compõem o consórcio ABC



Fonte: Consórcio ABC (2022).

Segundo os dados mais recentes do IBGE (2020), a população dos municípios que compõem a região do Grande ABC é a seguinte: São Bernardo do Campo possui 847.496 habitantes, Santo André possui 720.953 habitantes, Mauá possui 472.306 habitantes, Diadema possui 422.854 habitantes, São Caetano do Sul possui 160.593 habitantes, Ribeirão Pires possui 128.276 habitantes e Rio Grande da Serra possui 51.647 habitantes. Esses municípios estão localizados na região metropolitana de São Paulo e formam uma importante área industrial e econômica do estado.

Com o intuito de se adequar à Lei nº 11.107 de 2005, pela qual a União celebra convênios apenas com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que se converteram a essa forma, o Consórcio passou a ser um órgão público. A mudança foi

precedida por um Protocolo de Intenções assinado pelos chefes de Executivo dos sete municípios e aprovado pelas respectivas Câmaras Municipais (CONSÓRCIO ABC, 2022).

A nova constituição jurídica concedeu poder de execução à autarquia para firmar acordos entre as administrações e abrir processos de licitação para obras em prol dos sete municípios. Além disso, permite que o Consórcio receba recursos oriundos das esferas federal e estadual, bem como de organismos internacionais, para viabilizar projetos regionais provenientes dos Grupos de Trabalho do Consórcio (CONSÓRCIO ABC, 2022).

O atual presidente do Consórcio Intermunicipal Grande ABC é o prefeito de Mauá, Marcelo Oliveira (PT). Ele assumiu a presidência em janeiro de 2023, para um mandato de um ano, sucedendo a prefeita de Rio Grande da Serra, Maria da Penha (PTB). O cargo de presidente do Consórcio é rotativo, e é exercido pelos prefeitos dos sete municípios que compõem o consórcio, em sistema de rodízio (CONSÓRCIO ABC, 2022).

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC possui uma estrutura administrativa composta por órgãos de deliberação superior, execução e controle, que são (CONSÓRCIO ABC, 2022):

- **Assembleia Geral:** formada pelos prefeitos dos sete municípios que compõem o Consórcio, é o órgão máximo de deliberação e tem como objetivo definir a política geral de atuação do Consórcio.
- **Conselho de Desenvolvimento:** é o órgão executivo do Consórcio e é composto pelos secretários de Desenvolvimento Econômico dos sete municípios. Tem como atribuição coordenar e implementar as políticas regionais de desenvolvimento econômico.
- **Câmara Técnica de Planejamento Urbano:** é o órgão responsável por elaborar estudos e projetos relacionados ao planejamento urbano regional.
- **Câmara Técnica de Meio Ambiente:** é o órgão responsável por elaborar estudos e projetos relacionados à gestão ambiental regional.
- **Câmara Técnica de Mobilidade Urbana:** é o órgão responsável por elaborar estudos e projetos relacionados à mobilidade urbana regional.



- **Câmara Técnica de Saúde:** é o órgão responsável por elaborar estudos e projetos relacionados à saúde regional.

Além desses órgãos, o Consórcio também conta com uma estrutura administrativa de apoio, composta por uma Secretaria Executiva e departamentos técnicos específicos, responsáveis por dar suporte às atividades dos órgãos de deliberação e execução.

Figura 3: Sede do Consórcio ABC



Fonte: Consórcio ABC (2022)

Dentre as atribuições do Consórcio, destacam-se (CONSÓRCIO ABC, 2022):

- **Planejamento regional:** o Consórcio tem como responsabilidade promover o planejamento regional, elaborando estudos, pesquisas e projetos que visem o desenvolvimento integrado e sustentável dos municípios que o compõem.
- **Coordenação de políticas públicas regionais:** o Consórcio atua na coordenação de políticas públicas regionais, articulando esforços entre os municípios para a

implementação de ações conjuntas em diversas áreas, como saúde, educação, meio ambiente, mobilidade urbana, entre outras.

- **Captação de recursos:** o Consórcio tem como atribuição buscar recursos junto a órgãos governamentais, agências de fomento e organismos internacionais, visando à execução de projetos e ações em benefício dos municípios que o compõem.
- **Representação dos municípios:** o Consórcio atua como representante dos municípios em questões de interesse regional, buscando soluções conjuntas para problemas comuns e defendendo os interesses da região junto a outras esferas governamentais e entidades da sociedade civil.
- **Promoção do desenvolvimento econômico regional:** o Consórcio atua na promoção do desenvolvimento econômico regional, fomentando a geração de emprego e renda, atraindo investimentos e promovendo a inovação e a competitividade dos municípios que o compõem.

Essas são algumas das principais atribuições do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que busca promover a cooperação e a integração regional, visando ao desenvolvimento sustentável dos municípios que o compõem.

O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC possui diversas atribuições em prol do desenvolvimento da região. Entre suas principais atividades, estão o planejamento, a articulação e a definição de ações de caráter regional. Com a nova estrutura jurídica, o Consórcio pode abrir processos de licitação para obras nas sete cidades consorciadas e contratar com entes da federação ou entidades de sua administração direta sem necessidade de licitação. Além disso, o Consórcio tem imunidades tributárias e vantagens processuais (CUNHA, 2017).

A Assembleia Geral, composta pelos sete prefeitos consorciados, é o órgão soberano que elege anualmente o presidente e o vice-presidente do Consórcio. A Secretaria Executiva, auxiliada por uma equipe técnica, assistentes e Grupos de Trabalho (GTs), é responsável pelo

encaminhamento das deliberações da Assembleia. O Consórcio é mantido com recursos oriundos dos municípios, de acordo com suas receitas orçamentárias (GARCIA et. al., 2014).

#### **4.4 Dilemas enfrentados pelo Consórcio**

O Consórcio Intermunicipal do ABC encontra dificuldades para desempenhar seu papel de articulador de políticas públicas regionais. Um dos principais é a dificuldade em articular políticas públicas regionais devido à autonomia e interesses distintos dos municípios. Isso dificulta a tomada de decisões conjuntas e a implementação de projetos que beneficiem a região como um todo.

Outro dilema é a questão financeira, uma vez que o consórcio é mantido pelos recursos dos municípios, que muitas vezes têm dificuldades em contribuir financeiramente em meio a suas próprias demandas e limitações orçamentárias. Além disso, há ainda o desafio de lidar com questões sociais e ambientais complexas, como mobilidade urbana, saneamento básico, segurança pública e meio ambiente, que demandam ações integradas e articuladas entre os municípios.

Abaixo, esses e outros dilemas são descritos de forma mais detalhada:

##### **4.4.1 Financiamento insuficiente e baixa capacidade técnica em diferentes áreas**

O Consórcio é mantido com recursos oriundos dos municípios, de acordo com suas receitas orçamentárias, o que pode limitar o investimento em projetos de grande porte e complexidade. Além disso, muitos dos projetos demandam conhecimentos técnicos específicos, como engenharia, urbanismo, saúde pública, entre outros, que podem não estar disponíveis dentro do próprio consórcio, o que pode levar a atrasos ou insucesso na implementação das políticas públicas regionais.

Vale ressaltar que os Consórcios Intermunicipais de Saúde costumam ser compostos por municípios pequenos e com pouca infraestrutura de serviços de saúde, os quais se unem para cotizar a contratação desses serviços, de acordo com o percentual que cada município irá usufruir. Por outro lado, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC se destaca como uma instância que valoriza a negociação política em uma região onde, segundo José Filippi, exceto por Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, os demais municípios apresentam uma receita *per capita* que permite uma oferta de serviços acima da média nacional, ainda que insuficiente para atender plenamente à demanda regional (CUNHA, 2017).

Entende-se que o Consórcio Intermunicipal do ABC é mais relevante para os municípios menores da região, uma vez que amplia a representatividade deles frente aos governos estadual e federal. Além disso, a atuação do Consórcio é potencializada pelo comprometimento dos prefeitos com a entidade, o que fortalece as reivindicações junto às esferas governamentais. As demandas na área de saúde, por exemplo, têm mais peso político quando discutidas em conjunto pelo grupo de trabalho e com a comissão dos prefeitos, o que torna mais difícil para o Estado negar tais solicitações.

#### **4.4.2 Mobilidade urbana ruim e pouco investimento do governo estadual**

A região do ABC enfrenta problemas de mobilidade urbana devido à falta de investimento e à concentração de viagens em transporte individual, o que sobrecarrega as vias e gera congestionamentos. Além disso, o consórcio ABC conta apenas com um corredor de ônibus operado pela empresa NEXT e a Linha 10-Turquesa de trem da CPTM, que enfrenta problemas frequentes em períodos chuvosos por causa do fácil alagamento da via, afetando a vida de milhares de passageiros que dependem desse meio de transporte para se deslocar na região, já que a maioria dos empregos se concentram na região central de São Paulo (CUNHA, 2017).

A obra da Linha 18 Bronze do Metrô, que ligaria a região do ABC Paulista ao sistema metroviário da capital paulista, tem sido alvo de postergações e cancelamentos ao longo dos anos, com a tentativa de substituir a obra por um sistema de BRT (*Bus Rapid Transit*) tem sido criticada por especialistas e pela população da região (CUNHA, 2017).

Inicialmente, a construção da linha estava prevista para ser entregue em 2014, mas acabou sendo adiada diversas vezes. Em 2019, o governador João Doria (PSDB) chegou a anunciar a retomada das obras, mas em seguida suspendeu a construção novamente, alegando falta de recursos (CONSÓRCIO ABC, 2022).

Posteriormente, surgiu a proposta de substituir a Linha 18 Bronze por um sistema de BRT, que seria mais barato e mais rápido de ser construído. No entanto, a ideia foi criticada por especialistas e pela população, que argumentaram que o BRT não atenderia às necessidades de mobilidade da região de forma eficiente, especialmente em relação ao tempo de viagem e ao conforto dos passageiros. Atualmente, a obra da Linha 18 Bronze segue suspensa, sem previsão de retomada, e o debate sobre o melhor modelo de transporte para a região do ABC continua em discussão. (CONSÓRCIO ABC, 2022).

#### **4.4.3 Cidades com orçamentos debilitados e fortes desigualdades**

As cidades do consórcio ABC enfrentam desafios em relação aos seus orçamentos, com algumas delas apresentando dificuldades financeiras mais acentuadas do que outras. Além disso, a região apresenta fortes desigualdades socioeconômicas entre seus municípios, o que pode dificultar a busca por soluções integradas para os problemas regionais. Essas questões são agravadas pela atual conjuntura econômica do país, que tem impactado negativamente a arrecadação de impostos municipais e reduzido a capacidade das prefeituras de investir em políticas públicas.

A disparidade do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um problema evidente no consórcio ABC, com algumas cidades sendo mais ricas do que outras e apresentando grandes desigualdades socioeconômicas, incluindo bairros periféricos com baixa qualidade de vida e falta de infraestrutura básica, refletindo diretamente nos orçamentos municipais, com cidades com menor arrecadação tendo menos recursos para investir em políticas públicas, enquanto cidades mais ricas possuem maior capacidade financeira (GARCIA et. al., 2014).

É importante mencionar que enquanto cidades como São Caetano do Sul possuem alto IDH (o maior do Brasil) e uma economia forte, outras cidades como Rio Grande da Serra apresentam índices mais baixos e enfrentam maiores dificuldades socioeconômicas.

São Caetano do Sul, por exemplo, é um dos municípios mais desenvolvidos do país, com um IDH considerado muito alto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A cidade apresenta um parque industrial diversificado e um dos maiores PIB per capita do Brasil. Já Rio Grande da Serra, por outro lado, enfrenta desafios socioeconômicos como baixa renda per capita e altos índices de pobreza. A cidade também possui uma população significativa de moradores de favelas e assentamentos precários (GARCIA et. al., 2014).

Essas disparidades socioeconômicas entre as cidades do consórcio ABC representam um desafio para a atuação conjunta do consórcio no atendimento das demandas regionais, com impacto direto na capacidade do consórcio em desenvolver políticas públicas regionais que atendam às necessidades de todos os municípios de maneira igualitária.

#### **4.4.4 Dificuldade de articulação política dos municípios**

O consórcio ABC enfrenta dificuldades na articulação política dos municípios que o compõem, muitas vezes priorizando interesses locais em detrimento de políticas públicas regionais mais amplas. Essa situação é influenciada pela diversidade socioeconômica da região e pelas desigualdades existentes entre os municípios, o que torna a construção de consensos mais complexa (ALMEIDA, 2013).

Outra questão a ser colocada que os prefeitos têm mandatos limitados e, muitas vezes, buscam soluções que possam ter resultados mais imediatos, sem considerar o impacto de longo prazo das decisões tomadas no âmbito regional. Esses fatores dificultam a adoção de políticas públicas que possam beneficiar toda a região do Grande ABC.

A questão ideológica também é um desafio para a articulação política dos municípios no consórcio ABC. Existem prefeitos ligados a diferentes ideologias, tanto à direita, quanto à

esquerda do espectro eleitoral, o que pode dificultar ou enfraquecer uma negociação institucional conjunta em prol da região como um todo. Muitas vezes, os interesses políticos e ideológicos locais são priorizados em detrimento de políticas públicas regionais mais amplas (ALMEIDA, 2013).

A falta de atuação do governo estadual em prol do ABC é um problema enfrentado pela região. Os municípios do ABC alegam que o governo do estado não tem dado a devida atenção para os problemas e demandas da região, especialmente em relação à mobilidade urbana e ao desenvolvimento econômico. Além disso, a falta de investimentos e incentivos por parte do governo estadual também é apontada como um fator que dificulta a resolução dos problemas regionais. Essa situação gera insatisfação por parte dos gestores públicos e da população, que se sentem desamparados e sem apoio para solucionar os problemas enfrentados na região (CUNHA, 2017).

#### **4.5 Desafios para a governança no Consórcio**

A governança integrada é um desafio constante para o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que enfrenta obstáculos na articulação política dos municípios que o compõem, bem como na priorização dos interesses locais em detrimento de políticas públicas regionais mais amplas. Além disso, a questão ideológica, com prefeitos de diferentes orientações políticas, pode dificultar ou enfraquecer uma negociação institucional conjunta em prol da região.

Também existe a falta de atuação do governo estadual em prol do ABC, o que pode limitar a capacidade do Consórcio em articular políticas públicas de abrangência regional. A crise econômica das décadas de 1980 e 1990 também teve impactos significativos na região, com a perda de empregos e a consequente desestruturação social (CUNHA, 2017).

Para superar esses desafios, é fundamental fortalecer a governança integrada, promovendo a cooperação entre os municípios e incentivando a adoção de políticas públicas regionais que visem ao desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável, sendo

importante também buscar a participação ativa da sociedade civil organizada, garantindo a transparência e o diálogo nas decisões estratégicas para a região.

Para melhorar a governança integrada no Consórcio ABC, algumas estratégias interventivas podem ser adotadas. Uma delas é o fortalecimento das relações entre os prefeitos dos municípios membros, independentemente de suas afiliações políticas. Isso pode ser feito por meio de reuniões regulares para discutir os desafios comuns enfrentados pela região e buscar soluções conjuntas (ALMEIDA, 2013).

Outra estratégia é a criação de um plano de desenvolvimento regional, com metas claras e objetivas para o crescimento sustentável da região. Esse plano deve ser elaborado com a participação dos municípios membros e da sociedade civil, levando em consideração as necessidades e prioridades locais, bem como a interdependência entre as cidades (CORDEIRO, 2021).

As prefeituras também podem ajudar na resolução de dilemas comuns por meio da cooperação em áreas como infraestrutura, saúde e segurança pública. Por exemplo, é possível estabelecer parcerias para a construção de hospitais regionais, a implantação de sistemas de transporte integrado e a criação de programas conjuntos de segurança.

Já o governo do Estado pode contribuir para a governança integrada no Consórcio ABC por meio de políticas públicas que incentivem o desenvolvimento regional e a cooperação entre os municípios. Isso pode incluir a alocação de recursos financeiros para projetos conjuntos, o incentivo para que empresas se estabeleçam no ABC para a geração de trabalho e renda na região, bem como a promoção de programas de capacitação e qualificação da mão de obra local. Além disso, o governo do estado pode atuar como mediador em conflitos entre os municípios membros, buscando soluções que atendam aos interesses comuns da região (CORDEIRO, 2021).

Além das estratégias mencionadas anteriormente, outras intervenções que podem ajudar na governança integrada no Consórcio ABC incluem (CUNHA, 2017):



1. **Estabelecimento de objetivos e planos compartilhados:** É importante que os municípios do Consórcio ABC trabalhem juntos para estabelecer objetivos e planos compartilhados para a região. Isso pode ajudar a garantir que todos os municípios estejam trabalhando na mesma direção e coordenando seus esforços.
2. **Fortalecimento das relações intermunicipais:** O fortalecimento das relações entre os municípios pode ajudar a construir uma base sólida para a governança integrada. Isso pode ser feito por meio da realização de reuniões regulares entre os prefeitos e representantes das diferentes áreas de governo, bem como da criação de grupos de trabalho conjuntos para abordar questões específicas.
3. **Investimento em infraestrutura compartilhada:** O investimento em infraestrutura compartilhada, como sistemas de transporte e saneamento básico, pode ajudar a promover a integração regional e fortalecer a governança integrada. Isso pode ser feito por meio de parcerias público-privadas e do uso de recursos governamentais.
4. **Incentivo à participação popular:** A participação popular é fundamental para a governança integrada e para o sucesso das políticas públicas. As prefeituras podem incentivar a participação popular por meio de consultas públicas, fóruns de discussão e outros mecanismos de envolvimento da comunidade. A universalização do orçamento participativo, por exemplo, pode permitir que a população tenha voz ativa nas decisões que afetam diretamente suas vidas e contribuir para a construção de políticas mais efetivas e democráticas.
5. **Colaboração com o governo estadual:** O governo estadual pode desempenhar um papel importante na promoção da governança integrada no Consórcio ABC. Isso pode incluir o investimento em infraestrutura regional, a coordenação de políticas públicas entre diferentes áreas do governo e a colaboração em iniciativas conjuntas com as prefeituras.
6. **Busca por soluções inovadoras:** Por fim, é importante que as prefeituras busquem soluções inovadoras para os desafios enfrentados pela região. Isso pode incluir a utilização de tecnologias avançadas, a adoção de novos modelos de negócios e a implementação de políticas públicas baseadas em evidências.

Para tanto, o diálogo constante entre os governos estadual e municipal é essencial para identificar as demandas mais urgentes e buscar soluções conjuntas, sendo importante que haja uma articulação efetiva entre as diferentes esferas de governo, a fim de evitar a sobreposição de políticas e maximizar os recursos disponíveis. Dessa forma, será possível construir uma governança integrada que promova o desenvolvimento econômico e social do Grande ABC, com a participação ativa de todos os atores envolvidos.

#### **4.6 - Análise: Saneamento Básico e Tratamento de Resíduos Sólidos no Consórcio Intermunicipal Grande ABC**

Uma análise sobre saneamento básico e tratamento de resíduos sólidos no Consórcio Intermunicipal Grande ABC oferece uma visão detalhada de como a governança regional integrada aborda desafios cruciais relacionados à infraestrutura e ao meio ambiente, com foco na gestão de água, esgoto e resíduos sólidos.

A região do Grande ABC, historicamente industrial, enfrentou desafios significativos relacionados ao saneamento básico e à gestão de resíduos sólidos. Com o crescimento populacional e econômico, tornou-se essencial lidar com o fornecimento de água potável, a coleta e tratamento de esgoto, bem como a disposição adequada de resíduos sólidos.

Os desafios incluíam a necessidade de modernização das redes de água e esgoto, a construção de estações de tratamento de esgoto, a expansão da coleta de resíduos e a busca por soluções ambientalmente sustentáveis para a disposição de resíduos. Além disso, a região enfrentou complexidades regulatórias e exigências de financiamento para a execução desses projetos.

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC, em estreita colaboração com os municípios membros, elaborou um plano integrado de saneamento básico e tratamento de resíduos sólidos. Isso envolveu a formulação de contratos de programa que estabeleceram metas e padrões rigorosos de qualidade, bem como a coordenação na busca de financiamento e na implementação de projetos.

Os contratos de programa possibilitaram a gestão compartilhada de sistemas de tratamento de água e esgoto, garantindo a eficiência na prestação de serviços. Além disso, a cooperação entre os municípios permitiu economias de escala e redução de custos na aquisição de equipamentos e tecnologia para o tratamento de resíduos sólidos.

Como resultado, a região do Grande ABC experimentou melhorias substanciais na qualidade e na cobertura dos serviços de saneamento básico. A coleta e o tratamento de esgoto foram expandidos, contribuindo para a melhoria da qualidade da água e para a redução dos impactos ambientais. Além disso, a gestão eficaz de resíduos sólidos contribuiu para a minimização do impacto ambiental e para a promoção de práticas sustentáveis.

Este estudo de caso destaca a importância da governança regional integrada na abordagem de desafios de saneamento básico e gestão de resíduos sólidos. A colaboração intermunicipal, a gestão compartilhada e a busca de recursos conjuntos desempenharam um papel fundamental na superação de obstáculos. Além disso, a combinação de liderança visionária, a participação da sociedade civil e a busca de soluções sustentáveis demonstrou ser eficaz na promoção do desenvolvimento e na melhoria da qualidade de vida da população local.

O estudo de caso sobre saneamento básico e tratamento de resíduos sólidos no Consórcio Intermunicipal Grande ABC ilustra como a governança regional integrada pode enfrentar com sucesso desafios complexos de infraestrutura e meio ambiente, proporcionando benefícios significativos para a região e servindo como um modelo inspirador para outras comunidades enfrentando desafios semelhantes.

A análise da estrutura, dilemas e estratégias do Consórcio Intermunicipal Grande ABC revela a complexidade e o dinamismo desse modelo de governança regional.

À medida que a região enfrenta desafios em constante evolução, o consórcio continua a se adaptar, buscando formas inovadoras de fortalecer a cooperação intermunicipal.

O estudo dessa experiência fornece lições valiosas para outras regiões em busca de soluções colaborativas e eficazes para seus próprios desafios socioeconômicos, destacando a importância da flexibilidade e da visão de longo prazo na governança regional integrada.

## **5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente dissertação buscou aprofundar a compreensão dos desafios institucionais enfrentados na governança regional integrada, tendo como ponto focal a experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

A análise desses desafios e da evolução do consórcio ao longo do tempo revela lições valiosas que podem ser aplicadas em contextos similares em todo o mundo.

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC surgiu em um contexto social e partidário complexo e desafiador. O movimento sindical, a ascensão do Partido dos Trabalhadores e a liderança inclusiva de figuras como Tortorelo criaram as condições para a colaboração regional. No entanto, a capacidade de liderança e articulação de Celso Daniel foi fundamental para consolidar essa parceria e garantir que os municípios do ABC pudessem enfrentar seus desafios de maneira conjunta e eficaz.

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC é um exemplo inspirador de como a liderança visionária e a cooperação intermunicipal podem ser catalisadores de mudanças positivas em uma região. Essa experiência continua a ser relevante à medida que as regiões buscam soluções colaborativas para os desafios do desenvolvimento regional e da governança integrada.

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC, como uma referência em governança regional, enfrentou e continua a enfrentar obstáculos significativos, como a heterogeneidade municipal, a coordenação de interesses diversos, a busca por recursos financeiros e a complexidade regulatória. No entanto, o seu sucesso em promover a colaboração intermunicipal e em abordar desafios socioeconômicos comuns é inegável.

Uma das principais lições que emergem desta análise é a importância da liderança eficaz, exemplificada pela visão e pela capacidade de articulação de líderes como Celso Daniel. A liderança visionária desempenha um papel crucial na construção e manutenção de parcerias regionais sólidas.

Outro ponto destacado é o valor dos contratos de programa na gestão compartilhada de serviços públicos. Esses acordos formais estabelecem a base para a eficiência, a transparência e a prestação de serviços de alta qualidade em contextos regionais.

Além disso, a análise da governança política e da gestão compartilhada revelou como esses princípios desempenham um papel essencial na promoção do desenvolvimento sustentável em contextos urbanos, em conformidade com a realidade brasileira.

A compreensão da estrutura, dilemas e estratégias do Consórcio Intermunicipal do ABC ressalta a necessidade de flexibilidade, adaptação e um compromisso contínuo com a colaboração regional. O consórcio serve como um exemplo notável de como a governança regional integrada pode abordar desafios socioeconômicos de maneira eficaz e colaborativa.

Em um momento em que as regiões enfrentam desafios cada vez mais complexos e interconectados, a experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC oferece uma lição valiosa sobre a importância da governança regional integrada. Com suas realizações notáveis e sua busca contínua por soluções inovadoras, o consórcio se destaca como um modelo inspirador para aqueles que buscam melhorar a qualidade de vida nas regiões urbanas e promover o desenvolvimento sustentável.

A dissertação reforça a relevância da governança regional integrada como um instrumento essencial na abordagem de desafios socioeconômicos complexos e na busca de um futuro mais próspero e colaborativo.

Em suma, a governança regional integrada apresenta-se como um modelo de gestão que tem se mostrado eficaz na busca por soluções compartilhadas para problemas comuns entre municípios de uma mesma região. Inicialmente, analisou-se que a gestão política e a gestão urbana de metrópoles são temas fundamentais para o desenvolvimento sustentável das cidades.

As metrópoles, por serem complexas e possuírem uma grande quantidade de demandas e desafios, exigem uma gestão eficiente e integrada, que envolva não apenas os municípios que a compõem, mas também outras esferas de governo, setores da sociedade civil e iniciativa privada.

No caso específico do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, a experiência demonstra a importância da criação de um espaço institucional de diálogo e negociação entre os municípios, bem como a necessidade de fortalecer a participação popular e de buscar o engajamento do governo estadual nas ações de governança regional.

Entre os desafios enfrentados pelo Consórcio, destaca-se a necessidade de equilibrar as demandas individuais dos municípios com as necessidades coletivas da região como um todo, bem como a busca por formas efetivas de financiamento das ações integradas.

Viu-se que estratégias interventivas como a universalização da participação popular por meio do orçamento participativo, investimentos em infraestrutura de transporte público, integração do bilhete único municipal com o da capital, além do diálogo constante entre os atores envolvidos, pode ser eficaz para alcançar esse objetivo, sendo importante lembrar que o sucesso da governança integrada depende do engajamento ativo da sociedade civil e do comprometimento dos gestores públicos em superar as barreiras existentes para alcançar um futuro próspero e sustentável para todos.

Diante desses desafios, é fundamental que os gestores públicos atuem de forma colaborativa, buscando soluções conjuntas e desenvolvendo estratégias de longo prazo que permitam a sustentabilidade das políticas e ações integradas.

A experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC mostra que a governança regional integrada pode ser uma importante ferramenta para o desenvolvimento sustentável das regiões, desde que sejam superados os obstáculos políticos e institucionais que se apresentam.

Por fim, é importante destacar que a governança integrada não é uma tarefa fácil ou rápida de ser implementada. Os benefícios de uma gestão pública integrada e participativa são

muitos e podem contribuir significativamente para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar das populações que vivem em cidades e regiões consorciadas.

## **6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

ALCÂNTARA, V. C.; Pereira, J. R.; Silva, E. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, ed. esp., p. 11-29, 2015.

ALMEIDA, M. A. S. **O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e a gestão compartilhada: desafios e possibilidades**. Dissertação de mestrado, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, SP, Brasil, 2013.

ALVES, J. E. D. Consórcios públicos: uma alternativa de gestão regional e intermunicipal no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 2016, 50(4), 551-570.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2012, 27(80), 47-62.

BENEDICTO, Samuel Carvalho de et al. **Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública**. Organizações Rurais & Agroindustriais, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2015.

BORGES, W. A.; FARAH, M. F. S. Gestão metropolitana e coordenação intergovernamental: a questão na região metropolitana de Maringá. In: **XI COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL: DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS**, 2009, Salvador. XI Colóquio Internacional sobre Poder Local: Desenvolvimento e gestão social de territórios, 2009.

BRANDÃO, Elisabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública**. Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-34.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. [Recurso eletrônico] — Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2022. ISBN: 978-65-87125-42-8.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial brasileira e a reforma administrativa em curso. **Cadernos Enap**, 2018, 13, 1-37.

CARVALHO, I. C. M., & SOUZA, C. A. Metr6poles e pol3ticas p6blicas: desafios e perspectivas. **Revista de Administra76o P6blica**, 2017, 51(2), 166-182.

CASTELLS, M. **As cidades e a globaliza76o**. 2<sup>a</sup> edi76o. Paz e Terra, 2013.

CHERUBINE, M. e TREVAS, V. **Cons6rcios p6blicos e as agendas do Estado Brasileiro**. S6o Paulo: Editora Funda76o Perseu Abramo, 2013, 144 p.

CLEMENTINO, M. L. M. et al. Planejamento e pol3ticas p6blicas no contexto metropolitano: um estudo da elabora76o dos planos plurianuais dos munic3pios da Regi76o Metropolitana de Natal/RN. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA**, 19., 2019, Florian6polis. Anais... Florian6polis: SBS, 2019. p. 1-20.

CONS6RCIO ABC. **O Cons6rcio**. Cons6rcio Intermunicipal Grande ABC, 2022. Recuperado em 19 de mar76o de 2023, de <https://www.consortioabc.sp.gov.br/o-consorcio/>

CORDEIRO, Luis Eduardo Sales. **Cons6rcios p6blicos: cons6rcio interestadual de desenvolvimento sustent6vel do Nordeste e os seus mecanismos de controle externo**. 2021. 55 f. Monografia (Gradua76o em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Cear6, Fortaleza, 2021.

COSTA, Jo6o Pedro Moreira. **Pr6ticas de governan76a em pol3ticas p6blicas: um olhar sobre a assist6ncia social e sa6de de Caxambu-MG**. 2022. 135f. Disserta76o (Mestrado em Gest6o P6blica e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas. Varginha: UFAL, 2022.

CRUZ, Maria et al. Cons6rcios intermunicipais de desenvolvimento: mudando para sobreviver. In: **II CONGRESSO CONSAD DE GEST6O P6BLICA**, Bras3lia, 2009.

CUNHA, E. B. **O papel dos cons6rcios p6blicos intermunicipais na gest6o p6blica no Brasil: o caso do Cons6rcio Intermunicipal do Grande ABC**. Tese de doutorado, Universidade de S6o Paulo, S6o Paulo, SP, Brasil, 2017.

DENHARDT, R. B. The new public service revisited. **Public Administration Review**, v. 75, n. 5, p. 664-672, fev. 2015.



DUARTE, Guilherme Augusto. 47f. **A gestão corporativa e a sua aplicabilidade na administração pública.** Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Administração – Universidade Anhanguera, Campo Grande, 2020.

DUARTE, Jorge. Comunicação e opinião pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2013.

FAVARETTO, Roberto Braga. **Governança corporativa: uma perspectiva na saúde pública.** 2020. Tese de Doutorado. FGV EAESP – MPGC: Mestrado Profissional em Gestão para a Competitividade. São Paulo, 2020.

FERRAJOLI, L. **Direitos e garantias.** A lei do mais fraco. Madri: Trotta, 1999.

FERREIRA, A. S. A. Gestão metropolitana no Brasil: a trajetória de evolução institucional. In: **ENPAG – ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO**, Bahia, 2012, p. 116.

FRANZONI, J. A. **Dos arranjos metropolitanos: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão e a experiência da RMBH.** Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

GARCIA, M. C. A., & BARRETO, M. E. M. Gestão compartilhada no Consórcio Intermunicipal do Grande ABC: uma análise de sua efetividade. **Revista de Gestão Pública: RGP**, 2014, 6(2), 145-166.

GOMES, Maria Gabrielle Soares. **Análise das práticas de governança eletrônica nos portais governamentais das capitais nordestinas.** 2022. 93f.: il. Monografia (Graduação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Curso de Administração. Natal: UFRN, 2022.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** Martins Fontes, 2013.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KNOPP, Glauco. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 53-74, jul./dez. 2014.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** Centauro Editora, 2016.

LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. 324 p. ISBN: 978-85-256-0123-0

MANDELI, K. N. New public governance in Saudi cities: an empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. **Habitat International**, v. 51, p. 114- 123, fev. 2016.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2013.

MESQUITA, Kamila. A evolução do Governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TIC na redefinição das relações entre Governo e sociedade. **Comunicologia**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 174-195, dez. 2019.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. A governança como instrumento para a sustentabilidade da (res) pública: da aplicação no mundo corporativo à Administração Pública. **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 4, n. 48, p. 25-30, 2016.

ONU. Nações Unidas. **Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)**. 2016. Recuperado em 21 de março de 2023, de <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/10/New-Urban-Agenda-GA-resolution-71-256-2.pdf>

PETERS, G. O que é governança? **Revista do TCU**, n. 127, p. 28-33, 2015.

PINTO, N. G. M. A governança no setor público segundo a Ifac: uma análise dos Institutos Federais da região Sul do Brasil. **Nucleus**, v. 15, n. 1, p. 351-366, abr. 2018.

PNUD. **Governança para o Desenvolvimento Sustentável: Integrando Governança nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Genebra, 2017. [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/governance/Governance%20for%20Sustainable%20Development\\_Governance%20in%20the%20SDGs%20\(1\).pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/governance/Governance%20for%20Sustainable%20Development_Governance%20in%20the%20SDGs%20(1).pdf). Acesso em: 15 mar. 2023.

PORTO, M. F. S. A gestão metropolitana no Brasil: avanços e desafios. **Revista de Administração Pública**, 2015, 49(6), 1519-1544.

RONCONI, L. **Governança pública: um desafio à democracia**. Emancipação, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011.

ROJAS, E. Governanças das regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, F. **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

SABÓIA, J. **Descentralização industrial no Brasil na década de 90: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente**. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 85-122, dez. 2001.

SANTOS, B. S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 2014, 95, 3-40.

SILVA, B. C. N. **Estatuto da Metrópole: como anda na RM Natal**. 2017. 93 f. Monografia (Graduação) – Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SILVA, E. A. F. Governança e esfera pública sobre resíduos sólidos urbanos no âmbito municipal. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, p. 137-146, jul./set. 2016.

VAINER, Carlos. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade, 2007. p. 103-130.

VALADARES, J. L. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, v. 3, n. 5, p. 721-723, 2017.

WEBER, M. **Economía y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.