



# O CASO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC COMO EXEMPLO DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

**Bruno dos Santos Andrade**

Universidade Presbiteriana Mackenzie | arq.andradeb@gmail.com

**Eunice Helena Sguizzardi Abascal**

Universidade Presbiteriana Mackenzie | eunicehab@gmail.com

---

## Sessão Temática 4: Metropolização do espaço: planejamento, governança e gestão

---

**Resumo:** Instituída em 1988, a Constituição Federal conferiu grande autonomia e poder aos municípios. Dentro da estrutura administrativa brasileira, observa-se que não há um responsável exclusivo pela governança das regiões metropolitanas, ficando essa função atribuída aos estados. Este artigo busca abordar a experiência de gestão intermunicipal compartilhada da região do Grande ABC, subdivisão sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, propondo que problemas de gestão ocasionados em nível local que são, também, regionais, podem ser enfrentados pelo associativismo (Consórcios Intermunicipais). A metodologia envolve a pesquisa histórica de documentos e textos produzidos ao longo das mais de três décadas de atuação da entidade. A partir dessa pesquisa, pretende-se apresentar o histórico de atuação dessa instância de poder consorciada, refletindo possibilidades de atuação intermunicipal com foco na solução de problemas comuns.

**Palavras-chave:** Governança regional; associativismo; desenvolvimento urbano; regiões metropolitanas.

## THE CASE OF THE INTERMUNICIPAL CONSORTIUM OF GRANDE ABC AS AN EXAMPLE OF METROPOLITAN GOVERNANCE

**Abstract:** Established in 1988, the Federal Constitution granted significant autonomy and power to municipalities. Within the Brazilian administrative structure, it is observed that there is no exclusive entity responsible for metropolitan region governance; this role is assigned to the states. This article aims to address the shared intermunicipal management experience of the Grande ABC region, a southeastern subdivision of the RMSP, proposing that management problems arising at the local level, which are also regional, can be tackled through associativism (Intermunicipal Consortia). The methodology involves historical research of documents and texts produced over more than three decades of the entity's activity. Based on this research, the goal is to present the historical performance of this consortium-based governance body, reflecting on the possibilities of intermunicipal action focused on solving common problems.

**Keywords:** Regional governance; associativism; urban development; metropolitan regions.

---

## EL CASO DEL CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE GRANDE ABC COMO EJEMPLO DE GOBERNANZA METROPOLITANA

**Resumen:** Establecida en 1988, la Constitución Federal otorgó una gran autonomía y poder a los municipios. Dentro de la estructura administrativa brasileña, se observa que no existe una entidad exclusiva responsable de la gobernanza de las regiones metropolitanas; esta función está atribuida a los estados. Este artículo busca abordar la experiencia de gestión intermunicipal compartida de la región del Grande ABC, una subdivisión sudeste de la RMSP, proponiendo que los problemas de gestión que surgen a nivel local y que también son regionales pueden enfrentarse mediante el asociativismo (Consortios Intermunicipales). La metodología implica la investigación histórica de documentos y textos producidos a lo largo de más de tres décadas de actividad de la entidad. A partir de esta investigación, se pretende presentar el historial de actuación de esta instancia de gobernanza consorciada, reflexionando sobre las posibilidades de actuación intermunicipal centrada en la solución de problemas comunes.

**Palabras clave:** Gobernanza regional; asociacionismo; desarrollo urbano; regiones metropolitanas.

## INTRODUÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

O presente artigo desenvolve uma argumentação em prol de que a escala local, como campo prioritário e privilegiado de expressão dos avanços da reforma urbana-social (década de 1990) deve ser questionada. Fix e Pereira (2013) afirmam haver um consenso de que o município não é mais a escala adequada para o enquadramento da maioria das políticas públicas, haja visto que os problemas enfrentados em seus territórios não se resolvem apenas nos limites político-administrativos deles mesmos, exigindo atuação coordenadas com seus municípios limítrofes.

O ineditismo da Lei dos Consórcios e do associativismo intermunicipal encontra referência em uma entidade específica que será objeto de estudo deste artigo: o Consórcio Intermunicipal Grande ABC (CIGABC). Como aponta Klink (2013), a partir de demanda apresentada pelos prefeitos da região do ABC Paulista ao governo federal em 2003, surgiu a versão preliminar do projeto de lei federal intitulado “Lei dos Consórcios Públicos” em 2004 que, no ano seguinte, finalmente foi promulgada apesar da contestação de diversos governadores quanto à legitimidade e o caráter de sua atuação. Importante lembrar que em 2005, ano em que a Lei dos Consórcios foi aprovada, o CIGABC já possuía histórico de atuação há 15 anos, haja visto que ele foi fundado em 1990. Com o amparo da legislação promulgada, em 2010 o colegiado se transformou efetivamente em Consórcio, tornando-se uma associação civil de direito privado com regimento próprio adequado à jurisdição nacional de consórcios (Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2024a).

A abordagem de experiências consorciadas revela tentativas de enfrentamento aos graves problemas das metrópoles brasileiras que são de amplo conhecimento, mas ainda não foram superados para obtenção do estado de bem-estar social. Como apontam Torres, Ramos e Pollachi (2020), para se compreender o desenvolvimento urbano e se apontar motivos para que ele seja tão desigual, é necessário entender as diversas e conexas escalas de planejamento, problematizando-as dentro do âmbito socioeconômico. Por outro lado, apesar do entendimento da consciência dos problemas de articulação de níveis escalares, é possível afirmar que as escalas de planejamento encontram entraves na própria estrutura administrativa brasileira, sendo possível observar desacordos na responsabilidade executiva da gestão de territórios urbanos e metropolitanos. A partir da análise do Estatuto da Metrópole, Hoshino e Moura (2019) apontam que é possível observar competências e pensar a escala urbano-regional como a escala primaz do planejamento, sendo esta o locus onde há a capacidade de atuar para superar os conflitos e atingir a justiça social promovendo o direito à cidade.

As metodologias adotadas no artigo para desenvolver estes argumentos comportam a revisão da literatura existente em três eixos: estrutura administrativa brasileira, a experiência associativista do Consórcio Intermunicipal e, por fim, história e características dos municípios do Grande ABC. Os três eixos abordados convergem em direção ao entendimento da formação de uma “cidade-região” no ABC Paulista, conceito abordado por Klink (2001) que

classifica o agrupamento das sete cidades dessa forma. Esse entendimento encontra respaldo no ordenamento político da região, especialmente se considerada a existência da entidade consorciada, cuja atuação se mantém constante a despeito das mudanças de ordem eleitorais. Entretanto, ao longo de sua história, é possível situar momentos em que a sua relevância cresceu e diminuiu, o que gera prejuízos à implantação de políticas de paulatina implementação e resultados de longo prazo.

Os resultados preliminares obtidos apontam que as transformações do Consórcio no arco temporal de 1990 a 2017 comprovam sua resiliente capacidade de superação de obstáculos, mantendo atuação focada no levantamento de problemas de interesse comum e discussão de políticas de enfrentamento aos mesmos. Além disso, observou-se que a partir do ano de 2012, a atuação da entidade teve como principais produtos a formulação de planos regionais estruturados em diversos setores. Dessa forma, os pesquisadores identificam que, prestes a se completar uma década da divulgação desses planos, há uma necessidade de revê-los e rediscuti-los, considerando ainda que, paralelo à formulação dos planos regionais, se promulgou nacionalmente o Estatuto da Metrópole. Assim, uma nova análise das políticas implementadas pelo Consórcio objetivando o entendimento dos problemas que foram superados e dos planos que devem ser reprogramados, podem esclarecer os rumos que a entidade pode tomar no seguimento de suas atividades.

## MÉTODOS

Para obtenção de um arcabouço teórico quanto à trajetória do Estado brasileiro que culminou no surgimento das formas de governança que se pretende discorrer nesse artigo, a metodologia proposta inicia-se com uma revisão da literatura existente, partindo inicialmente da fundação da República em 1889 e sua primeira Constituição, em 1891, objetivando obter um panorama geral das transformações políticas no Brasil que culminou no crescente aumento de poder dos municípios. De forma sintética, com base em autores referenciais, pretendeu-se discorrer sobre as transformações das responsabilidades administrativas de cada ente da União em três momentos distintos da história brasileira, descritos por Lopreato (2022): da República (1889) ao Golpe Militar (1964); o período do regime militar (1964-1985); e o período democrático (1985-atual), com especial enfoque às transformações decorrentes da promulgação da nova Constituição, em 1988.

A literatura consultada é composta por notícias e artigos divulgados por órgãos públicos, e por trabalhos acadêmicos como artigos publicados em revistas especializadas, além de teses e dissertações. Além disso, buscou-se também por documentos, publicações e dados divulgados através de instituições públicas como o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e o próprio Consórcio do ABC, objeto da pesquisa deste artigo.

Para estabelecer uma periodização das formas de atuação do Consórcio ao longo de suas três décadas de existência, buscou-se de forma sistematizada por publicações oficiais lançadas pela entidade. A busca dos documentos oficiais se deu pelo portal online do CIGABC, no qual

foi encontrada a aba “acervo”, que disponibiliza de forma livre ao público interessado o acesso a publicações organizadas cronologicamente a partir de suas datas de lançamento. Foram encontrados materiais diversos, totalizando 50 publicações elencadas abaixo quantificadas por tipologia. A tabela 1 demonstra os documentos disponíveis no site:

**Tabela 1: Síntese das publicações disponíveis na seção “Acervo” do portal online do CIGABC quantificadas a partir do tipo de plataforma de divulgação.**

ANO	Quantidade de Publicações	Tipo de publicação				
		Sobre o Consórcio	Plano Regional	Cartilhas e revistas	Anais de eventos	Relatório técnico
1997	1	1	-	-	-	-
2000	2	-	1	1	-	-
2004	1	1	-	-	-	-
2007	1	-	-	1	-	-
2008	1	-	1	-	-	-
2009	4	-	-	3	1	-
2010	2	1	-	-	1	-
2011	2	1	-	-	-	1
2012	1	-	1	-	-	-
2013	1	-	1	-	-	-
2014	1	-	-	1	-	-
2015	2	1	-	1	-	-
2016	18	2	6	7	1	2
2017	1	-	-	-	-	1
2018	5	1	1	-	2	1
2019	1	-	-	-	1	-
2020	1	1	-	-	-	-
2021	2	-	-	-	2	-
2022	2	-	1	-	1	-
2024	1	-	-	1	-	-
Totais	50	9	12	15	9	5

Nota: Não há nenhum documento publicado para os anos de 1998, 1999, 2001, 2002, 2003, 2005, 2006 e 2023.  
Fonte: Elaborado pelos autores a partir do portal do CIGABC.

Os 50 materiais coletados foram catalogados pelos pesquisadores em cinco grandes grupos temáticos:

1. Sobre o Consórcio: congregados os materiais publicados que registram as ações do Consórcio ao longo de sua atuação, com destaque para as articulações e eventos realizados, balanços de gestão e reflexão de suas atuações em datas chave, como por exemplo as publicações “Câmara Técnica do ABC: a região encontra soluções”, publicado em 1997 que detalha a formação e objetivos do recém-criado grupo técnico; “Revista Consórcio ABC 20 anos”, publicado em 2010 em comemoração aos 20 anos de fundação do Consórcio; e “Balanço gestão 2020”, publicado no fim do ano de 2020 para registrar as atividades realizadas pelo Consórcio naquele ano;
2. Plano Regional: congregados os materiais elaborados com planos, diretrizes e políticas para o desenvolvimento da região. Chama a atenção o fato de que, dos 12 planos, seis foram elaborados no ano de 2016 quando foram lançados cinco planos

setoriais (plano de ação de enfrentamento às mudanças climáticas do Grande ABC, plano de educação, plano de resíduos sólidos, diagnóstico habitacional e plano de macro e microdrenagem); e um plano geral denominado "Plano Diretor Regional do Grande ABC";

3. Cartilhas e revistas: publicações diversas com registros de eventos, orientações a população elaboradas a partir dos grupos de trabalho do Consórcio e outras informações gerais. São exemplos: "Cartilha da pessoa idosa" e "Cartilha regional LGBT" lançados em 2016 e "Cartilha da economia solidária do Grande ABC" lançada em 2024;
4. Anais de eventos: publicações de caráter acadêmico com registros de eventos de âmbito científico realizados pelo Consórcio em parceria com outras instituições. São exemplos: "Anais do 1º Congresso de Educação" (2018), "Anais do 15º Congresso de História e Estudos Regionais do Grande ABC" (2021) e "Anais do 1º Congresso Regional Universitário" (2022);
5. Relatório técnico: materiais resultantes de levantamentos e/ou outras informações técnicas para a formulação de políticas públicas. São exemplos: "Carta de prioridades do Grande ABC ao Governo Federal", elaborada em 2011, "Inventário de gases de efeito estufa" e "Contributo para o PDUI da RMSP" elaborados em 2016.

Apesar da riqueza do material encontrado, constatou-se que não há registros publicados e disponíveis online referentes aos anos de 1998, 1999, 2001, 2002, 2003, 2005, 2006 e 2023, o que não necessariamente significa que não tenha havido publicações nestes períodos. Como escolha metodológica para se adequar à profundidade de informações a serem tratadas no artigo, julgou-se que para os objetivos estabelecidos de resgatar de forma sintética os principais norteadores da atuação do Consórcio e algumas de suas realizações, os materiais obtidos pelo portal foram suficientes. Os pesquisadores reconhecem que incursões ao acervo físico do Consórcio em sua sede na cidade de Santo André podem revelar materiais não digitalizados e que podem ser de interesse público, alimentando a continuidade desta pesquisa.

Através dos materiais obtidos online, os pesquisadores estabeleceram um critério de recorte de análise e enfocaram nas nove publicações elencadas no grupo temático 1 denominado na tabela como "Sobre o Consórcio". As nove publicações bem como suas datas de publicação e uma breve descrição de seus conteúdos podem ser verificados no quadro 1:

**Quadro 1: Publicações elencadas no grupo temático 1 “Sobre o Consórcio”.**

ANO	TÍTULO DA PUBLICAÇÃO	DESCRIÇÃO DO CONTEÚDO
1997	Câmara Técnica do ABC: A região encontra soluções	Publicação detalhada sobre a formação e atuação da Câmara Técnica do ABC, fórum de discussões criado dentro da estrutura do Consórcio, congregando, além da representação dos sete municípios, as assembleias legislativas estadual e federal e o governo do Estado. Inclui textos explicativos sobre a atuação da agência, destaques de suas atividades e texto contendo reflexões de cenários para as próximas ações do colegiado.
2004	Câmara Técnica do ABC: O caminho do desenvolvimento sustentado	Publicação com foco ao balanço das atividades elaboradas pela Câmara Técnica do ABC durante oito anos de atividades. Contém artigo sobre a conjuntura econômica regional, detalhamento sobre as instâncias contidas dentro do Consórcio e texto dissertativo sobre a parceria do Consórcio com o Governo Federal.
2010	Revista Consórcio Intermunicipal Grande ABC 20 anos	Publicação comemorativa em alusão aos 20 anos de fundação da entidade. Contém breve histórico sobre o Consórcio além de textos dos sete prefeitos das cidades à época. Contém ainda síntese das atividades realizadas entre os anos de 2009 sob a presidência de José Auricchio Junior, à época Prefeito de São Caetano do Sul e 2010 sob a presidência de Clóvis Volpi, à época prefeito de Ribeirão Pires.
2011	Relatório de Gestão 2011	Síntese das atividades realizadas no ano de 2011 sob a presidência de Mário Reali, à época Prefeito de Diadema.
2015	Revista 25 anos do Consórcio Intermunicipal Grande ABC	Publicação comemorativa em alusão aos 25 anos de fundação da entidade. Contém breve histórico sobre o Consórcio e alguns destaques de sua atuação.
2016	Juntos pelo Grande ABC: Construindo o desenvolvimento regional Balanço Gestão 2013-2016	Síntese das atividades realizadas entre os anos de 2013 e 2016 sob a presidência de Luiz Marinho, à época Prefeito de São Bernardo do Campo.
2016	Revista Plano Diretor Regional	Breve resumo de diagnóstico elaborado pela equipe do Plano Diretor Regional do ABC em quatro eixos: economia regional; estruturação urbana; sustentabilidade e meio ambiente; e regulação.
2018	O ABC é grande com o nosso trabalho: Balanço Gestão 2017-2018	Síntese das atividades realizadas entre os anos de 2017 e 2018 sob a presidência de Orlando Morando, à época Prefeito de São Bernardo do Campo.
2020	De mãos dadas com a população do Grande ABC: Balanço Gestão 2020	Síntese das atividades realizadas ao longo do ano de 2020 sob a presidência de Gabriel Maranhão, à época Prefeito de Rio Grande da Serra. Inclui pequeno histórico sobre o Consórcio em virtude da comemoração dos 30 anos de sua fundação.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do portal do CIGABC.

Tabeladas as nove publicações referentes ao Consórcio, os pesquisadores analisaram seus sumários e seus artigos de maneira breve para poder obter uma síntese de seus conteúdos. A partir das descrições dos materiais, os pesquisadores elegeram dois textos com maior aderência ao objetivo de obter um resumo histórico sobre a entidade consorciada. Os textos escolhidos foram “Revista Consórcio Intermunicipal Grande ABC 20 anos” e “Revista 25 anos do Consórcio Intermunicipal Grande ABC”. Além dessas duas publicações, utilizou-se também o Plano Diretor Regional do ABC (PDR), objetivando estabelecer um melhor entendimento

sobre as deficiências intermunicipais a serem discutidas no âmbito do Consórcio. Analisadas as publicações oficiais da entidade, o PDR e a literatura referencial produzida por pesquisadores citados neste artigo, foi possível obter um balanço geral da atuação da entidade, situando-a em períodos cronológicos.

## **GÊNESE DO ASSOCIATIVISMO E A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA**

A Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, estabelece a forma de gestão do Estado brasileiro que se denomina “pacto federativo”. Para entender o que é o pacto e como essa articulação gere o território, é necessário resgatar a origem do Estado no País. O Brasil é um país federativo desde a promulgação da República, ocorrida em 1889 (Lopreato, 2022), sendo uma federação, como define o portal Agência Senado (2015), uma forma de Estado composta por diversos entes com autonomias relativas e governos que, unidos, têm como interesse o bem comum. Conforme Lopreato (ibid.) identifica, embora o Brasil tenha essa raiz federativa já secular, sua estrutura hierárquica atravessou diversas fases nesses mais de 130 anos de República.

Nos termos da Constituição, a República Federativa do Brasil é uma união indissolúvel do Distrito Federal (União), Estados e Municípios e todas essas escalas de poder são autônomas e não subordinadas entre si (Agência Senado, ibid.). Conforme aponta Lopreato (ibid.), em 1891 com a promulgação da primeira Constituição brasileira, a forma administrativa brasileira é representável por uma pirâmide (figura 1) com a União no topo, centralizando o poder econômico; os Estados no centro, intermediando articulações com a União e, ao mesmo tempo, sendo responsáveis pelas articulações locais; e os municípios na base, sem grandes responsabilidades demarcadas.

**Figura 1: Estrutura federativa brasileira vigente no Brasil entre 1891 e 1964.**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Lopreato, ibid.

Lopreato (ibid.) identifica ainda que essa pirâmide corresponde à realidade brasileira até 1964, quando há a instalação do Regime Militar. O autor não identifica grande ruptura de modelo administrativo, embora haja uma evidente alteração decorrente da instituição de governadores e prefeitos “biônicos”<sup>1</sup>. Ocorre, entretanto, uma centralização dos recursos financeiros na figura da União (Lopreato, ibid.). Com a destituição do Regime Militar no fim do ano de 1984, de forma indireta ocorreu, em 1985, a eleição para o cargo de Presidente do Brasil. Por meio de votação na Câmara Federal, a chapa composta por Tancredo Neves e José

Sarney foi eleito. Este período de transição entre o regime militar e o estado democrático brasileiro deu-se o nome de “Nova República” (ALESP, 2010). Durante a Nova República, o Estado brasileiro formulou, através da Assembleia Nacional Constituinte, uma nova Constituição Federal (CF), em substituição a CF de 1967 à época vigente. Finalmente em 1988 a Constituição foi promulgada, trazendo ao Estado brasileiro contribuições democráticas de grande repercussão como a instituição das eleições livres e diretas (ALESP, *ibid.*).

Como aponta Fernandes (2005), a nova CF estabeleceu um paradigma que constituiu origens para uma reforma urbana comprometida com premissas de inclusão social e sustentabilidade, ao combinar princípios de gestão democrática aos princípios do direito à cidade e função socioambiental das propriedades. Essa alteração para um regime democrático onde há o reconhecimento de inúmeros direitos dos cidadãos brasileiros alterou de forma significativa a função administrativa do Estado brasileiro, suas competências, recursos e legitimidade de atuação (Furtado; Krause; França; 2013). Lopreato (*ibid.*) identifica que, a partir desta CF, a estrutura piramidal brasileira ganha uma nova configuração (figura 2) onde há uma quebra nas características dominantes da União e dos Estados, decorrente da descentralização das políticas públicas e da conexão direta entre a União e os municípios.

**Figura 2: Estrutura federativa brasileira vigente no Brasil desde 1988.**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Lopreato, *ibid.*

Fernandes (2001) aponta que a CF de 1988 foi inspirada por um movimento de “municipalismo a todo custo”, pelo qual se defendia a descentralização do poder para corrigir distorções no tratamento de municípios de portes diferentes bem como corrigir distorções na distribuição de competências administrativas. Havia nesse período uma efervescência da democracia evidenciada como única forma de regime político, que atrelado ao movimento pela reforma urbana culminou no fortalecimento dos municípios, garantindo sua voz e força na discussão dos rumos da política urbana (Favarão; Costa; Thadeu, 2018).

A crescente força dos municípios brasileiros a partir da Constituição de 88 até meados da virada do milênio, culminou em dois momentos importantes para a história da política urbana no Brasil: a promulgação da Lei nº 10.257/2001, intitulada “Estatuto das Cidades” e a criação do Ministério das Cidades (2003), o que Favarão, Costa e Thadeu (*ibid.*) denominam como “o corolário de toda a movimentação social ocorrida durante a década de 1990”. Como aponta Fernandes (*ibid.*), o Estatuto das Cidades tem importância por regulamentar o capítulo sobre

política urbana já presente na Constituição de 1988, dando maior suporte jurídico à ação dos governos municipais. Apesar das expectativas quanto às possibilidades advindas do Estatuto serem positivas, Klink (ibid.) avaliou como “não animadora” sua aplicação efetiva pois, apesar de instituir e propagar instrumentos importantes como a formulação de planos diretores participativos locais, por outro lado viu-se que os municípios enfrentaram dificuldades para regular e implementar a utilização dos instrumentos urbanísticos previstos em lei. Mais adiante, Klink (ibid.) afirma que é possível denominar como “armadilha” a escolha da escala local como campo prioritário e privilegiado para aplicação da reforma urbana-social.

A questão metropolitana assumiu então um novo grau de importância. Klink (ibid.) aponta que essa escala de planejamento esteve “órfã” ao longo da trajetória de governo no país e da mesma forma permaneceu no pacto federativo. O autor entende haver um paradoxo, já que as metrópoles brasileiras concentram boa parte da riqueza e do déficit social e, mesmo assim, não havia arranjo institucional claro para planejar adequadamente os seus rumos. Houve uma tentativa de institucionalização dessa questão apenas em 2015, com a promulgação da Lei nº 13.089/2015, intitulada “Estatuto da Metrópole”, que alterou itens do Estatuto da Cidade e promulgou outras providências. Suas intenções ficam evidentes já em seu Artigo 1º:

“Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano” (Brasil, 2015).

Como apontam Hoshino e Moura (ibid.), a origem do que é hoje o Estatuto começou em 2004, na Câmara dos Deputados. Como descrito pelos autores, a redação inicial do regimento tornou-se de certa forma insuficiente e obsoleta durante esse longo período de 11 anos entre as tramitações iniciais e a instituição da Lei, pois, entre esses anos, diversas políticas setoriais foram lançadas nos campos da habitação, mobilidade e saneamento, além de uma guinada social-desenvolvimentista do Governo brasileiro através do lançamento de programas de ampla escala como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Dessa forma os autores concluem que ali já estava evidente a necessidade da revisão da proposta original do Estatuto, sob pena de não se conseguir cumprir seus objetivos fundamentais.

Considerando que a implementação do Estatuto da Metrópole ainda não completou sequer uma década e considerando também que as políticas de abrangência metropolitana são planos de implementação paulatina para obtenção de benefícios a longo prazo, ainda é pequena a amostragem passível de ser analisada para se observar a real efetividade desse Estatuto. Entretanto, como apontou a Confederação Nacional de Municípios (2021), o ritmo de cooperação mútua entre Estados e municípios antes do Estatuto era muito lento, incondizente com a magnitude dos problemas a serem enfrentados. Apontam ainda que a exigência do Estatuto para os Estados e Regiões Metropolitanas criarem os Planos de

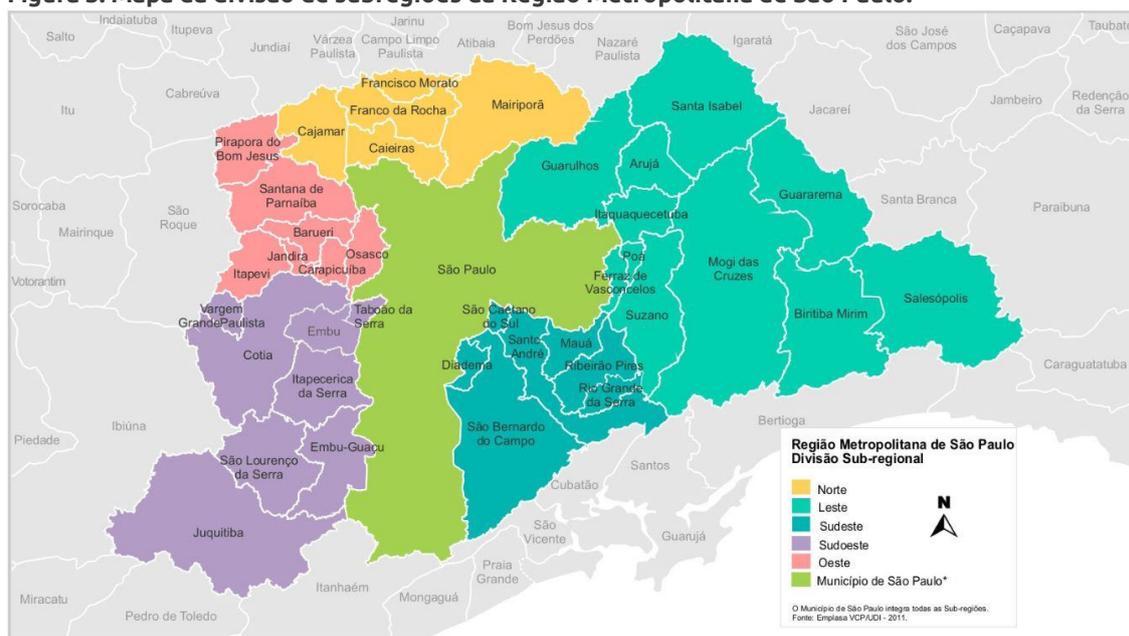
Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) ainda não alcançou efetividade prática, haja visto que poucos dos PDUIs elaborados foram transformados em lei.

Cabe salientar que para além do Estatuto da Metrópole, há uma outra jurisdição nacional aplicável: a Lei nº 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos. Essa lei permite explorar as possibilidades de governança interfederativa através de uma entidade federativa não presente na estrutura administrativa tradicional brasileira (Firkowski, 2013). Trata-se da possibilidade de constituir consórcios de municípios e/ou outros entes federativos sob uma estrutura administrativa constituída especificamente para esse fim, permitindo a colaboração entre os entes federados com segurança jurídica amparada em contratos reconhecidos pela lei nacional (Klink, *ibid.*). Através de um Consórcio, municípios vizinhos ou com interesses em comum podem reunir-se e constituir uma entidade própria para tratar assuntos e problemas da escala local que afetam a escala regional (Firkowski, *ibid.*). Nessa seara, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC é um dos maiores exemplos de gestão consorciada, portanto uma análise crítica sobre seu histórico e atuação se tornam mandatórios para a elaboração de uma análise crítica sobre a aplicação da Lei Nacional dos Consórcios.

## **O GRANDE ABC E SEU CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL**

A Região Metropolitana de São Paulo é um imenso conjunto de 39 municípios conurbados presentes ao redor da cidade de São Paulo, constituindo a sexta maior aglomeração urbana do mundo (PDUI, 2024). Como é possível observar pela figura 3, a região é dividida em cinco sub-regiões administrativas estabelecidas com base no critério geográfico. Cabe salientar que moram nessa região quase 50% de todos os habitantes do Estado de São Paulo, o que corresponde a aproximadamente 10% de todos os habitantes do Brasil. Além disso, essa região metropolitana produz 20% de todo o Produto Interno Bruto (PIB) do país (PDUI, 2024).

**Figura 3: Mapa da divisão de subregiões da Região Metropolitana de São Paulo.**



Fonte: PDUI, 2024 apud. Emplasa VCP/UDI, 2011.

Nessa divisão administrativa, a região do Grande ABC como um todo é o que compõe a sub-região “sudeste” da RMSp. A interligação entre os municípios ocorre intensamente, sendo possível especular que a divisão política da região não ocorre por mero acaso geográfico. Isso tem explicação histórica: a formação do território do Grande ABC tem como embrião a fundação da vila de Santo André da Borda do Campo, em 1553 (Prefeitura de Santo André, 2024). Essa formação inicial como vila perdurou durante sete anos quando, em 1560, a vila foi anexada à Vila de São Paulo de Piratininga e assim se manteve durante três séculos até que em 1867 a história começa a se modificar a partir da instalação da estrada de ferro São Paulo Railway (Mazzoco; Santos, 2005). A construção da ferrovia exigiu a importação de material e tecnologia importada, aumentando o fluxo de imigração na região e fazendo surgir diversos povoadamentos ao redor das estações ferroviárias recém instaladas (Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2024b). Essa expansão demográfica deu origem, em 1890, ao município de São Bernardo do Campo, a partir de emancipação pleiteada junto ao Governo Federal (Perez, 2010). A partir do município original de São Bernardo, ocorreu uma série de emancipações que culminou na conformação atual de sete municípios da região, a saber: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

A industrialização do Brasil, ocorrida principalmente na década de 1950, encontrou no Grande ABC um território profícuo onde a atividade industrial se desenvolveu de forma acelerada. Como aponta o Consórcio Intermunicipal Grande ABC (2024b), o ABC Paulista é reconhecido como o berço da indústria automobilística no Brasil e, mesmo atualmente enquanto o país passa por processos de desindustrialização, 26% da população economicamente ativa do ABC está empregada nas indústrias disponíveis em seus limites. Cabe lembrar ainda que, conforme dados do Censo mais recente (IBGE, 2022), a população do Grande ABC ultrapassa

2,8 milhões de habitantes. O valor somado dos PIBs de todas as cidades da região atinge R\$114,8 bilhões de reais, o que tornaria essa “cidade fictícia” o quarto maior PIB do Brasil, atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília (Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2024b). Apesar da magnitude dos números, se olhadas as cidades de forma isolada, como é possível aferir pela tabela 2, os municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra estão a reboque dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul no que tange ao PIB per capita e ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM):

**Tabela 2: Índices socioeconômicos e demográficos dos municípios do Grande ABC.**

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	ÁREA TERRITORIAL	DENSIDADE DEMOGRÁFICA	PIB PER CAPITA	IDHM
	(IBGE/2022)	IBGE (2022)	IBGE (2022)	IBGE (2021)	IBGE (2010)
Santo André	748.919	175.782 km <sup>2</sup>	42,60 hab/ha	R\$ 45.062,56	0,815
São Bernardo do Campo	810.729	409.532 km <sup>2</sup>	19,79 hab/ha	R\$ 68.571,36	0,805
São Caetano do Sul	165.655	15.331 km <sup>2</sup>	108,05 hab/ha	R\$ 95.640,71	0,862
Diadema	393.237	30.732 km <sup>2</sup>	127,95 hab/ha	R\$ 43.031,91	0,757
Mauá	418.261	61.937 km <sup>2</sup>	67,53 hab/ha	R\$ 43.128,78	0,766
Ribeirão Pires	115.559	98.972 km <sup>2</sup>	11,67 hab/ha	R\$ 31.068,87	0,784
Rio Grande da Serra	44.170	36.341 km <sup>2</sup>	12,15 hab/ha	R\$ 18.472,33	0,749
“Grande ABC”	2.696.530	828.627 km <sup>2</sup>	32,54 hab/ha	R\$ 49.282,36	0,791
Cidade de São Paulo	11.451.999	1.521.202 km <sup>2</sup>	75,28 hab/ha	R\$ 66.872,84	0,805
Estado de São Paulo	44.411.238	248.219.485 km <sup>2</sup>	1,78 hab/ha	R\$ 58.302,29	0,806
Brasil	203.080.756	8.510.417.771 km <sup>2</sup>	0,23 hab/ha	R\$ 42.247,52	0,760

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do Censo (IBGE, 2022).

Além dos dados demográficos, os processos históricos de formação e conurbação dos municípios permitem a leitura conjunta do território, o que os autores referenciais denominam como “cidade região”. Para enfrentar as carências e possibilitar melhorias conjuntas a essas cidades, foi criado em 1990 o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, sob a liderança do prefeito de Santo André, Celso Daniel. Trata-se de uma associação civil de direito privado que tem como objetivo primordial atuar na articulação de políticas públicas setoriais (Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2024a). Este consórcio congrega os sete prefeitos das cidades da região sob a forma de colegiado, com liderança rotativa e regimento próprio (Consórcio Intermunicipal Grande ABC, *ibid.*). Como aponta Bresciani (2015), são princípios norteadores da composição do Consórcio: democracia participativa; articulações pautadas horizontalmente; flexibilidade de arranjo institucional; e relação entre desenvolvimento regional e inclusão social. Entre as conquistas destacadas pelo próprio consórcio citam-se a instalação de universidades, hospitais estaduais e a formulação de planos de desenvolvimento multisetoriais que abrangem saúde, educação, desenvolvimento urbano e proteção ambiental (Consórcio Intermunicipal Grande ABC, *ibid.*).

Passadas três décadas da criação desse órgão, olhando em retrospectiva é possível estabelecer periodizações de sua atuação. Lépre, Klink e Bresciani (2006) resgatam que, inicialmente, a associação teve como nome “Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings”, demonstrando que já havia um embrião da entidade consorciada,

mas ainda atuando de forma setorial dentro do campo da gestão ambiental e do desenvolvimento econômico. Os autores constataam que entre os anos de 1993 e 1996 há uma queda na atuação da entidade. Uma causa para isso pode residir no arranjo político, já que o mandato de Celso Daniel como prefeito de Santo André se encerrou em 1992 e, à época, ainda não havia previsão na legislação brasileira da reeleição para cargos majoritários executivos (Agência Câmara Notícias, 2008). A ausência de Celso, fundador do Consórcio, e a pulverização do poder entre mais partidos políticos podem ser fator que motivaram a diminuição das atividades. O quadro 2 possibilita o entendimento partidário/ideológico das gestões municipais durante esses períodos:

**Quadro 2: Prefeitos das cidades do ABC Paulista entre os anos de 1990 e 1996.**

CIDADE/ANO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Santo André	Celso Daniel (PT)			Newton Brandão (PTB)			
São Bernardo do Campo	Maurício Soares (PT)			Walter Demarchi (PTB)			
São Caetano do Sul	Luiz Tortorello (PTB)			Antônio Dall'Anese (PTB)			
Diadema	José Augusto da Silva Ramos (PT)			José de Filippi (PT)			
Mauá	Amaury Fioravante (PL)			José Carlos Grecco (PSDB)			
Ribeirão Pires	Luiz Carlos Grecco (PTB)			Valdério Prisco (PMDB)			
Rio Grande da Serra	Cido Franco (PTB)			José da Cruz Jardim Teixeira (PSDB)			

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do portal de informações eleitorais disponibilizadas pela Fundação Seade.

Em 1996 houve eleições municipais em todo país e Celso Daniel foi eleito prefeito da cidade de Santo André pela segunda vez<sup>2</sup>. Com sua volta ao poder em 1997, constatou-se uma revitalização de atuação da entidade consorciada. Nesse período, além de Celso Daniel, outros dois prefeitos do Partido dos Trabalhadores (PT) foram eleitos na região: Oswaldo Dias em Mauá e Maria Inês Soares em Ribeirão Pires. Posteriormente, em 1999, Ramon Velasquez, também do PT, assumiu o cargo em Rio Grande da Serra, que passava por um período de instabilidade política chegando a ter seis prefeitos diferentes num período de três anos. Além desses quatro prefeitos pertencentes ao mesmo partido, outros dois ex-integrantes e ex-prefeitos do PT foram eleitos: Gilson Menezes, agora filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB) elegeu-se em Diadema; e Maurício Soares, agora filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) elegeu-se em São Bernardo do Campo. Dessa forma, seis das sete cidades da região estavam governadas por prefeitos com mesma confluência partidária/ideológica, o que ajuda a explicar o resgate do diálogo intermunicipal no ABC, e uma ação conjunta dos municípios do Consórcio. O quadro 3 sintetiza essa situação:

**Quadro 3: Prefeitos das cidades do ABC Paulista entre os anos de 1997 e 2000.**

CIDADE/ANO	1997	1998	1999	2000
Santo André	Celso Daniel (PT)			
São Bernardo do Campo	Maurício Soares (PSDB)			
São Caetano do Sul	Luiz Tortorello (PTB)			
Diadema	Gilson Menezes (PSB)			
Mauá	Oswaldo Dias (PT)			
Ribeirão Pires	Maria Inês Soares (PT)			
Rio Grande da Serra	Cido Franco (PTB)/ Carlão Arruda (PRP)	Carlão Arruda (PRP)/ Expedito de Oliveira (PSDB)/ Danilo Franco (PTB)	Danilo Franco (PTB)/ Mario Carvalho (PTB)/ Ramon Velasquez (PT)	Ramon Velasquez (PT)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do portal de informações eleitorais disponibilizadas pela Fundação Seade.

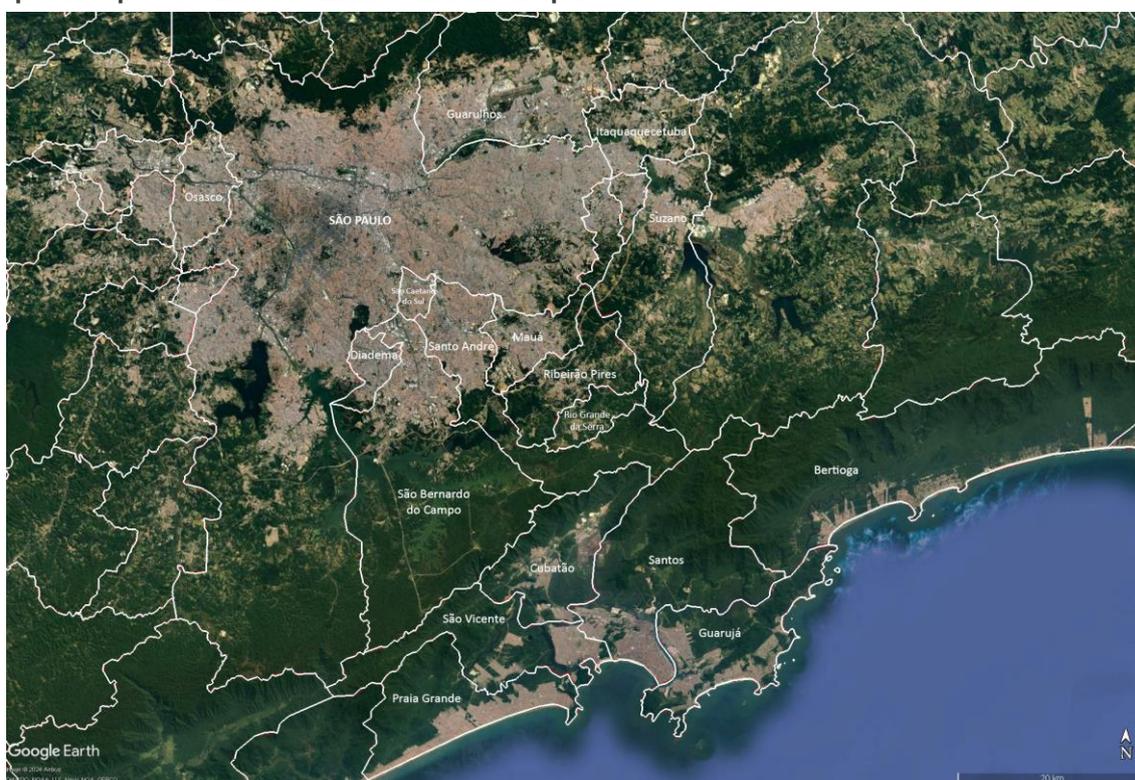
Lépre, Klink e Bresciani (ibid.) destacam outros dois fundamentais momentos do Consórcio entre 1997 e 1998: a criação da Câmara Técnica do ABC<sup>3</sup> e da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, entidades para congregar as discussões, mediando as relações do Consórcio e das instâncias legislativas municipais, estadual e federal, o governo do Estado e a sociedade civil, buscando propulsionar o desenvolvimento econômico da região em ritmo de transformação a partir da reestruturação produtiva pretendida (Anau, 2002). Ferracini (2013), aponta que no período entre 2000 e 2010, o Consórcio se voltou à formulação de planos e políticas dando origem aos “Planejamentos Regionais Estratégicos”. A autora verifica que, a partir dos anos 2000, a atuação do Consórcio deixa de ser articuladora para ser operacionalizadora das políticas estudadas. A partir de 2012 as políticas foram formuladas a partir da redação de planos diretores regionais setoriais. Em 2016, formulou-se em parceria com a Universidade Federal do ABC (UFABC) o Plano Diretor Regional do Grande ABC, que congregou as diretrizes, propostas e instrumentos para o desenvolvimento urbano e regional das cidades.

Ainda que se revele a importância histórica do Consórcio na obtenção das melhorias às cidades componentes do ABC, é necessário ponderar que sua atuação ainda hoje esbarra em dificuldades de ordem financeira e/ou política. Como apontado por Bresciani (2015), ainda é relevante a limitação em torno da agenda metropolitana. Assim, entende-se que a discussão e apontamento das experiências positivas das entidades consorciadas são necessárias, dentro de um contexto em que suas atuações parecem ter diminuído. Dessa forma, os pesquisadores verificam que há uma lacuna ainda pouco explorada: levantamento de quais experiências consorciadas aconteceram nessas duas décadas desde a promulgação da Lei dos Consórcios, quais foram suas formas de atuação, objetivos e conquistas e de que maneira suas atividades reverberaram na agenda metropolitana, contrapondo ou somando às possibilidades nascidas a partir do Estatuto da Metrôpole.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como apontado pelos autores componentes da bibliografia referencial deste artigo, é possível que a formulação das regiões metropolitanas no Brasil careça de revisões, e não seja suficiente para que porções do território possam se articular e gerir-se como uma entidade administrativa, haja visto que muitas regiões metropolitanas criadas não possuem elementos de congruência entre os municípios participantes que justifiquem essa conjunção. Embora não atenda à figura jurídica de região metropolitana, o território formado pelo Grande ABC possui características que podem sugerir que caiba para ele uma gestão regional. Os intensos processos de conurbação entre todos os municípios da RMSP (figura 4) torna difícil sua dissociação em territórios micro setoriais que justificasse haver mais RMs no âmbito da grande São Paulo.

**Figura 4: Extensão da mancha urbana dos municípios da RMSP demonstram a intensa conurbação que extrapola os limites administrativos municipais.**

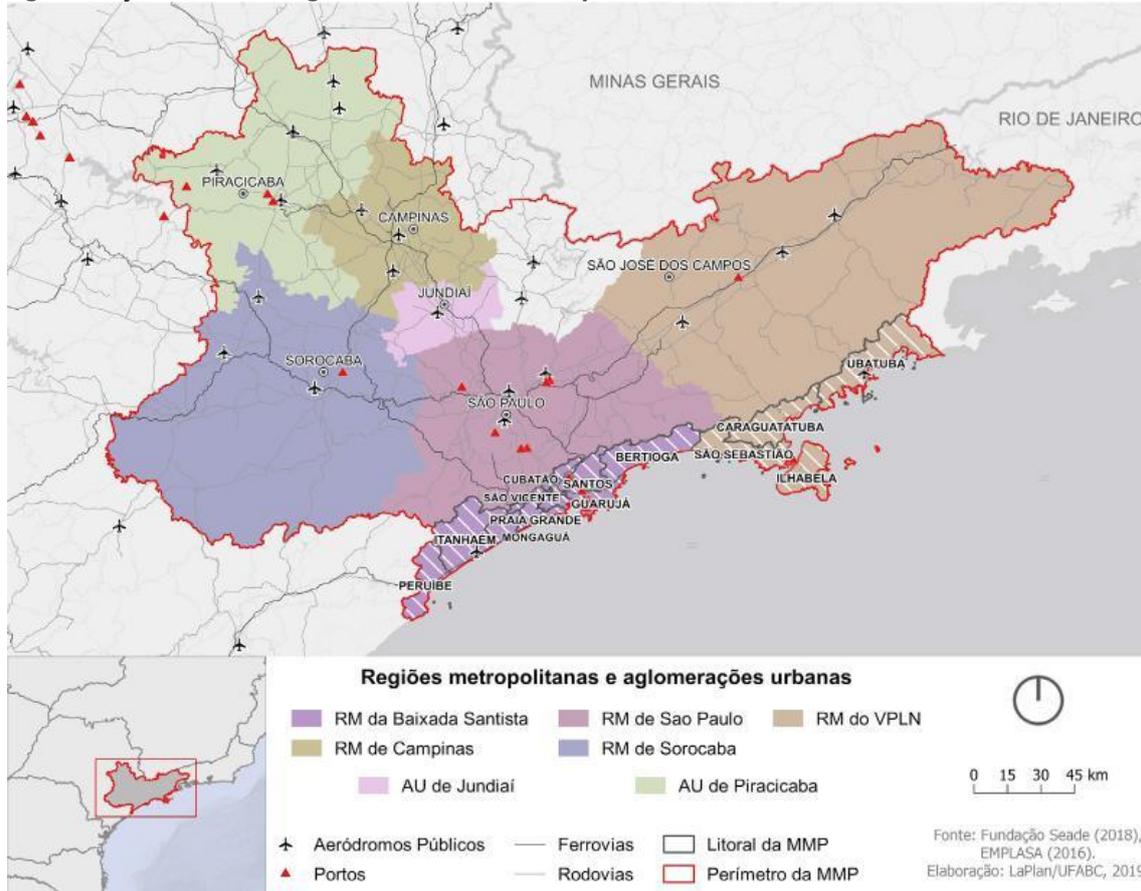


Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Google Earth.

Dessa forma, a escala de planejamento de sub-regiões dentro da região metropolitana parece produzir maior efeito prático quanto às possibilidades de atuação nos contextos específicos de cada território. Apesar da densidade demográfica expressiva num território praticamente unificado pela conurbação da mancha urbana, é possível ler os municípios componentes do Grande ABC tanto de forma singular quanto de forma conjunta, o que conduz ao entendimento de que o ABC é uma cidade-região, como mencionado na literatura especializada. Olhando sob a perspectiva do território estadual, uma leitura conjunta de territórios que englobam a RMSP e as RMs Baixada Santista, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral Norte e Sorocaba e as aglomerações urbanas (AU) de Piracicaba e de Jundiaí é possível,

com a Macrometrópole Paulista (figura 5). Nessa escala de planejamento estão presentes três de cada quatro moradores do Estado de São Paulo, além de mais de 80% do PIB estadual. Essa concentração de riqueza e recursos torna mandatário que se olhe para as possibilidades conjuntas de novas configurações territoriais para um desenvolvimento integrado.

**Figura 5: Mapa da Macrometrópole Paulista com destaque para as Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas englobadas dentro de seu perímetro.**



Fonte: LaPlan/UFABC, 2019 apud. Gonçalves et. al., 2020.

A análise efetuada para a redação deste artigo revelou distinções da atuação do Consórcio em períodos evidenciados a partir de fatores externos, como o arranjo político e a realização das eleições, a congruência ideológica dos governantes em exercício, a proximidade e/ou afastamento das instâncias executivas superiores (Governo Estadual e Federal) e a influência das legislações nacionais promulgadas ao longo do curso com especial atenção a quatro momentos: promulgação do Estatuto da Cidade (2001), criação do Ministério das Cidades (2003), promulgação da Lei dos Consórcios Públicos (2005) e promulgação do Estatuto das Metrôpoles (2015). Constatado que o CIGABC foi criado em 1990, é possível verificar que a entidade já era dotada de capacidade técnica e envergadura administrativa para se situar frente às transformações em curso na esfera federal. Na ocasião da comemoração de 20 anos da existência do CIGABC, a associação adequou-se à lei nacional de consórcios, tornando-se o primeiro consórcio multisetorial de direito público e de natureza autárquica do Brasil.

Conforme a tabela síntese produzida pelos pesquisadores que demonstram os materiais obtidos de forma online no Portal do CIGABC, selecionou-se para análise três documentos considerados chave: "Consórcio Intermunicipal Grande ABC: 20 anos planejando e executando ações regionais", "Consórcio Intermunicipal Grande ABC: 25 Anos" e "Plano Diretor Regional do Grande ABC" (PDR). O critério para seleção teve como base focar nas publicações que permitissem a leitura conjunta do histórico e das intenções futuras de atuação da entidade. Os três documentos convergem no entendimento de que as principais transformações e melhorias ocorridas na região foram a implantação do plano de macrodrenagem e a decorrente construção de diversos piscinões; implantação dos hospitais estaduais Serraria em Diadema e Mário Covas em Santo André; construção do trecho sul do Rodoanel; ampliação do Polo Petroquímico na cidade de Mauá; e implantação de universidades federais na região (campus da UFABC em Santo André e São Bernardo do Campo e da UNIFESP em Diadema). O PDR, por sua vez, conclui seu relatório final indicando seu caráter de agenda de ações para os municípios, os quais possuem a incumbência de mobilizar a sociedade civil em torno da discussão de suas diretrizes com a intenção de consolidá-las e transformá-las em projeto. A aprovação e implementação desses projetos deve conter especial atenção ao diálogo entre os planos regionais e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU) em escala estadual e o Estatuto da Metrópole em escala federal.

Entendendo todas as possibilidades de agrupamentos e leituras conjuntas do território, é possível apontar possibilidades de atuação fundamentais que o instrumento de consórcio pode abranger. Não há dentro dos governos estaduais entidades que tenham abrangência ao mesmo tempo locais e regionais, haja visto que a dimensão territorial extensa demandaria esforços concentrados em mais locais do que a capacidade administrativa seria capaz de atender. Além disso, cabe também entender o papel do Consórcio frente às transformações políticas ocorridas recentemente como a extinção da Emplasa dentro do Governo do Estado de São Paulo e a extinção e posterior refundação do Ministério das Cidades dentro do Governo Federal. Assim, há uma janela de oportunidade na atuação conjunta que resplandece a partir dessa deficiência metropolitana: cooperação entre Estado e municípios, orquestrados por entidade metropolitana que reúna de forma técnica municípios com semelhanças, deficiências e potenciais possíveis de serem tratados em associação.

## **AGRADECIMENTOS**

Bruno dos Santos Andrade agradece à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento para esta pesquisa através da bolsa CAPES-Proex.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Década de 90: avanços no sistema eleitoral. 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/122460-decada-de-90-avancos-no-sistema-eleitoral/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

AGÊNCIA SENADO. Pacto federativo. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>. Acesso em: 10 jun. 2024.

ALESP. O percurso da democracia brasileira: lembrança dos períodos de ditadura mostra a importância de eleições livres. São Paulo: 2010. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=281038>. Acesso em: 10 jun. 2024.

ANAU, Roberto Vital. As transformações econômicas no grande ABC de 1980 a 1999. PosFAUUSP, São Paulo, Brasil, v. 11, p. 46–59, 2002. DOI: 10.11606/issn.2317-2762.v11i0p46-59. Disponível em: <https://revistas.usp.br/posfau/article/view/47509..> Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 11 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acesso em: 11 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 11 jun. 2024.

BRESCIANI, Luis Paulo. O mapa do caminho: desafios, planejamento e atuação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. In: LEAL, Claudio Figueiredo Coelho; LINHARES, Lucas Roosevelt Ferreira; LEMOS, Cristina Ribeiro; SILVA, Marcelo Machado da; LASTRES, Helena Maria Martins. (Orgs.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: sudeste. 1ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2015. Cap. 15. p. 390-409. Disponível em:

[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4623/1/O%20mapa%20do%20caminho\\_15\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4623/1/O%20mapa%20do%20caminho_15_P_BD.pdf). Acesso em: 12 jun. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Biografia Celso Daniel. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/73440/biografia>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. CNM alerta: seis anos do Estatuto da Metrópole e maioria das regiões metropolitanas não possui planos de desenvolvimento urbano. 2021. Disponível em: <http://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-alerta-seis-anos-do-estatuto-da-metropole-e-maioria-das-regioes-metropolitanas-nao-possui-planos-de-desenvolvimento-urbano>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. História. Santo André, 2024a. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/consorcio>. Acesso em: 12 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. O ABC. Santo André, 2024b. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/82/municipios-consorciados/sub-pagina/5/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Consórcio Intermunicipal Grande ABC: 20 anos planejando e executando ações regionais. Santo André, 2010. Disponível em: [https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/revista-consorcio-intermunicipal-grande-abc-20-anos%20\(1\).pdf](https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/revista-consorcio-intermunicipal-grande-abc-20-anos%20(1).pdf). Acesso em: 21 nov. 2024.

\_\_\_\_\_. Consórcio Intermunicipal Grande ABC: 25 Anos. Santo André, 2015. Disponível em: [https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/\(PI-0016-15\)%20Caderno%2025%20Anos%20NOVO2.pdf](https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/(PI-0016-15)%20Caderno%2025%20Anos%20NOVO2.pdf). Acesso em: 21 nov. 2024.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor Regional do Grande ABC. Santo André, 2016. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/Plano%20Diretor%20Regional.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2024.

DANIEL, Celso; SOMEKH, Nadia. Novas estratégias de ação regional: a experiência recente da Câmara do Grande ABC. In: Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR (ENANPUR), Porto Alegre, maio 1999.

FAVARÃO, Cesar B.; COSTA, Marco Aurélio. Governança e políticas nacionais urbanas: capacidade e desenvolvimento institucional. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar B. (orgs.). A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 3. p. 45-58. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8380>. Acesso em: 11 jun. 2024.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. Revista da Faculdade de Direito do Alto Paranaíba, Araxá, v.

1, n. 5, p. 12-33, 2001. Disponível em:

<https://ojs.uniaraxa.edu.br/index.php/juridica/article/view/136/127>. Acesso em: 11 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. *Oculum Ensaios*, Campinas, n. 4, p. 16-33, 2005. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/783>. Acesso em: 10 jun. 2024.

FERRACINI, Kelly Roberta. Desafios do consórcio intermunicipal do ABC - de articulador para executor de políticas públicas de interesse comum? *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 47, 26 dez. 2013. Universidade Tecnológica Federal do Parana (UTFPR). <http://dx.doi.org/10.3895/rbpd.v2n1.3085>. Acesso em: 20 nov. 2024.

FIRKOWSKI, Olga Lucia Castreghini de Freitas. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio?. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 1. p. 21-51. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3003>. Acesso em: 12 jun. 2024.

FIX, Mariana; PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos. A metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 8. p. 259-290. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3003>. Acesso em: 11 jun. 2024.

FUNDAÇÃO SEADE. Informações eleitorais. 2024. Disponível em:

[http://produtos.seade.gov.br/produtos/eleicoes/candidatos/index.php?page=pol\\_sel](http://produtos.seade.gov.br/produtos/eleicoes/candidatos/index.php?page=pol_sel). Acesso em: 21 nov. 2024.

GONCALVES, Leandra R.; XAVIER, Luciana Y.; TURRA, Alexander; TORRES, Pedro Henrique; ZIONI, Silvana; JACOBI, Pedro R.. O litoral da macrometrópole: tão longe de deus e tão perto do diabo. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, [S.L.], v. 54, p. 40-65, 4 ago. 2020. Universidade Federal do Parana. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v54i0.69275>. Disponível em:

[file:///C:/Users/USER/Downloads/O\\_litoral\\_da\\_macrometropole\\_tao\\_longe\\_de\\_Deus\\_e\\_ta.pdf](file:///C:/Users/USER/Downloads/O_litoral_da_macrometropole_tao_longe_de_Deus_e_ta.pdf). Acesso em: 01 dez. 2024.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrôpole. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, maio/ago. 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cm/a/TBb9YHtnNPDlRt9MZ7ZR5Bz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 11 jun. 2024.

IBGE. Censo Demográfico. 2022. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 12 jun. 2024.

KLINK, Jeroen. Cidade-Região. Regionalismo e Reestruturação no Grande ABC. São Paulo: DP&A Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (ed.). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 3. p. 83-113. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3003>. Acesso em: 11 jun. 2024.

LÉPORE, Wendell Cristiano; KLINK, Jeroen Johannes; BRESCIANI, Luís Paulo. Câmara Regional do Grande ABC: produção e reprodução do capital social na região do grande abc paulista. Revista Economia & Gestão, Belo Horizonte, v. 6, n. 13, maio 2006. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/29/124>. Acesso em: 20 nov. 2024.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. Economia e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 1, p. 1-41, jan. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/3bKDMqJjpBTGFGMhfc45bsg/#>. Acesso em: 10 jun. 2024.

MAZZOCO, Maria Inês Dias; SANTOS, Cecilia Rodrigues dos. De Santos a Jundiaí: Nos Trilhos do Café com a São Paulo Railway. São Paulo: Magma Cultural, 2005.

PAGANINE, Joseana. Pacote de Abril criou senadores e governadores biônicos. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-40-anos-ditadura-impunha-pacote-de-abril-e-adiava-abertura-politica/pacote-de-abril-criou-senadores-e-governadores-bionicos>. Acesso em: 10 jun. 2024.

PDUI. Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo, 2024. Disponível em: [https://rmsp.pdui.sp.gov.br/?page\\_id=127](https://rmsp.pdui.sp.gov.br/?page_id=127). Acesso em 13 jun. 2024.

PEREZ, Sandra. Santo André: a invenção da cidade. 2010. 155 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em História Social, Departamento de História, FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-12112010-122236/pt-br.php>. Acesso em: 13 jun. 2024.

PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ. História de Santo André. 2024. Disponível em: <https://web.santoandre.sp.gov.br/portal/servicos/1001/historia-de-santo-andre/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

TORRES, Pedro Henrique Campello; RAMOS, Ruth Ferreira; POLLACHI, Amauri. A macrometropolização em São Paulo: reterritorialização, reescalamento e a cidade-região. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 22, n. 47, p. 103–122, 2020. DOI: 10.1590/2236-9996.2020-4705. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2020-4705>. Acesso em: 10 jun. 2024.

---

<sup>1</sup> O termo biônico é utilizado para nomear senadores, governadores e prefeitos instituídos pelo Regime Militar que, portanto, não foram eleitos pelo voto direto. Conforme Paganine (2017), o termo provém de uma referência ao seriado de televisão “O Homem de Seis Milhões de Dólares”, no qual “o personagem principal (...) havia sido mutilado em um acidente e teve o corpo reconstituído por meio de implantes “biônicos”. Como não eram escolhidos por voto popular, governadores e senadores “biônicos” eram considerados um artifício para interferir nos rumos políticos do país”.

<sup>2</sup> Celso Daniel foi prefeito da cidade de Santo André em três diferentes mandatos: entre 1989-1992, 1997-2000 e 2001-2002 (Câmara dos Deputados, 2024). Seu último mandato não foi concluído pois o prefeito foi assassinado em janeiro de 2002. Seu mandato foi concluído por seu vice, João Avamileno, entre os anos de 2002 e 2004.

<sup>3</sup> Em 1999, Celso Daniel (à época prefeito da cidade de Santo André) escreveu junto à Nadia Somekh (à época assessora de ação regional da Prefeitura Municipal de Santo André e posteriormente Secretária de Desenvolvimento Econômico da mesma cidade) artigo publicado nos anais do VIII ENANPUR intitulado “Novas estratégias de ação regional: a experiência recente da Câmara do Grande ABC”. O texto dos autores aponta a preocupação da gestão municipal quanto à preservação e geração de empregos qualificados, atrelados a um movimento em busca de desenvolvimento regional que visava a reestruturação econômica (dentro de um contexto em que houve uma debandada de indústrias da região), a preservação do meio ambiente e a busca contínua pela melhoria da qualidade de vida da população. O texto explica como ocorreu a fundação da Câmara, apresentando seus objetivos e formas de atuação e conclui apontando que o modelo de gestão adotado supera qualitativamente o modelo de gestão metropolitano da época ao envolver agentes locais de forma pacífica, democrática e participativa.