

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - MESTRADO

PRISCILA BALBINA DE OLIVEIRA

A CONSTITUIÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS DO
ALTO TIETÊ - SP

SÃO CAETANO DO SUL

2011

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - MESTRADO

PRISCILA BALBINA DE OLIVEIRA

**A CONSTITUIÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS DO
ALTO TIETÊ - SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade de São Caetano do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão da Regionalidade e das Organizações

Orientação: Prof. Dr. Antônio Carlos Gil

SÃO CAETANO DO SUL

2011

Reitor:
Prof. Dr. Silvio Augusto Minciotti

Pró-Reitor de Pós-graduação e Pesquisa:
Prof. Dr. Eduardo de Camargo Oliva

Gestora do Programa de Pós-graduação em Administração
Profa. Dra. Raquel da Silva Pereira

FICHA CATALOGRÁFICA

OLIVEIRA, Priscila Balbina.

A constituição dos organismos regionais do Alto Tietê -SP/ Priscila Balbina de Oliveira. -- São Caetano do Sul: USCS / Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2011.

90 f.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos Gil

Dissertação (Mestrado) - USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Mestrado em Administração, 2011.

1. Alto Tietê 2. Regionalidade 3. Organismos Regionais . 4. Consórcios Intermunicipais - I. Gil, Antônio Carlos. II. Dissertação (Mestrado) Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Mestrado em Administração. III. Título.

PRISCILA BALBINA DE OLIVEIRA

**A CONSTITUIÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS DO
ALTO TIETÊ - SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade de São Caetano do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão da Regionalidade e das Organizações

Orientação: Prof. Dr. Antônio Carlos Gil

Data da Defesa: ____/____/____

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Antônio Carlos Gil

Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Profª. Dra. Maria do Carmo Romeiro

Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Prof. Dr. João Baptista Pamplona

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Aos meus pais Lourdes e Paulo,
pela dedicação, motivação e compreensão.

Ao meu querido irmão Robson,
pelo apoio e paciência.

Ao meu querido Mestre Antônio Carlos Gil,
que acreditou e apoiou o meu trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus por ter me dado o dom da vida, além de saúde, paciência e discernimento.

Minha especial gratidão ao meu amigo e orientador Professor Doutor Antônio Carlos Gil, que sempre se mostrou disposto a me ajudar acadêmica e profissionalmente.

À minha família, especialmente aos meus pais e irmão, que muito vêm me apoiando nesta trajetória acadêmica.

À Professora Doutora Maria do Carmo Romeiro, pelo seu apoio e observações tão importantes para o desenvolvimento do trabalho.

Ao Professor Doutor João Batista Pamplona, por suas contribuições e análises importantes para o progresso da pesquisa.

À Professora Doutora Raquel da Silva Pereira, pelo seu carinho, apoio e compreensão.

Aos professores do curso, pelos seus maravilhosos ensinamentos acadêmicos e profissionais e aos colegas, que me apoiaram e caminharam junto comigo.

À Universidade Municipal São Caetano do Sul, que abriu as portas do conhecimento e me mostrou um novo caminho e, em especial, aos funcionários da Biblioteca e da Secretaria do PPGA.

Aos atores regionais e suas equipes do Alto Tietê, que concederam seu tempo em prol desta pesquisa.

Aos colegas de trabalho, da Faculdade de Tecnologia de Itaquaquecetuba, pelo auxílio e força desde o primeiro dia deste projeto.

Finalmente, a todos que acreditaram em mim, pelo apoio e carinho.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar as dificuldades encontradas na constituição de organismos regionais no Alto Tietê. Trata-se de um estudo de caso intrínseco cujos dados foram obtidos mediante diferentes técnicas: análise de documentos, entrevistas e observação. As lideranças do Alto Tietê perceberam que a interlocução com outras esferas de governo poderia ser facilitada por meio de representação coletiva. Assim, apesar das dificuldades, foram constituídos diversos organismos regionais: 1. Associação dos Municípios do Alto Tietê (AMAT), 2. Agência de Desenvolvimento Regional (ADRAT), 3. Circuito Turístico das Nascentes, agregado à Câmara Temática do Turismo da ADRAT, 4. Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (CONDEMAT), 5. Associação dos Vereadores do Alto Tietê, e 6. Frente Parlamentar do Alto Tietê. Esta iniciativa vem sendo reconhecida como fator importante para o desenvolvimento da região, embora a emergência da consciência regional ocorra lentamente.

Palavras-Chave: Região do Alto Tietê. Regionalidade. Organismos Regionais. Consórcios Intermunicipais.

ABSTRACT

This study aims to analyze the difficulties found out in the formation of regional organizations in the Alto Tietê. It is an intrinsic case study whose data were obtained by different techniques: analysis of documents, interviews and observation. The leaderships of Alto Tietê realized that dialogue with other levels of government could be easier through collective representation, despite the difficulties for the consolidation of regional organisms. Thus, in the region constituted various regional organisms: 1. Associação dos Municípios do Alto Tietê (AMAT), 2. Agência de Desenvolvimento Regional (ADRAT), 3. Circuito Turístico das Nascentes, which is linked to ADRAT's chamber of tourism, 4. Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (CONDEMAT), 5. Associação dos Vereadores do Alto Tietê and 6. Frente Parlamentar do Alto Tietê. The constitution of these organisms has been recognized as an important point for the development of the region, although the emergence of regional consciousness will occur slowly.

Keywords: Region of Alto Tietê. Regionality. Regional Organizations. Inter-Municipal Consortia.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista de prefeitos do Alto Tietê

66

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa da região do Alto Tietê

55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Crescimento da população e área territorial de 2000 a 2010	56
Tabela 2 - Área de proteção de mananciais dos municípios do Alto Tietê em (%)	57
Tabela 3 - População e PIB <i>per capita</i> dos municípios do Alto Tietê	60
Tabela 4 - Arrecadação de ICMS dos municípios do Alto Tietê (jan./out. 2011)	61
Tabela 5 - Índice de Desenvolvimento Humano da região (IDH) – 2000	62
Tabela 6 - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (2009)	63
Tabela 7 - Dados sociais do Alto Tietê	64
Tabela 8 - População residente e eleitorado do Alto Tietê	65

SUMÁRIO

RESUMO	6
ABSTRACT	7
1 INTRODUÇÃO	13
1.1 OBJETIVO DA PESQUISA	13
1.2 PROBLEMATIZAÇÃO	13
1.3 OBJETIVOS	15
1.4 JUSTIFICATIVA	16
1.5 VINCULAÇÃO À LINHA DE PESQUISA	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 A GLOBALIZAÇÃO E A VALORIZAÇÃO DO REGIONAL	17
2.2 REGIÃO, REGIONALIDADE E REGIONALISMO	20
2.2.1 O conceito de região	20
2.2.2 Regionalidade	21
2.2.3 Regionalismo	22
2.3 IDENTIDADE REGIONAL (OU CONSCIÊNCIA REGIONAL)	23
2.4 ATORES REGIONAIS E ARTICULAÇÃO REGIONAL	26
2.5 O FEDERALISMO NO BRASIL E A EMERGÊNCIA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS	28
2.5.1 O significado do federalismo	28
2.5.2 Evolução dos consórcios intermunicipais	30
2.5.3 Fundamentos legais dos consórcios intermunicipais	32
2.2.4 Vantagens e limitações dos consórcios	37
2.6 A EXPERIÊNCIA DO GRANDE ABC	40
3 MÉTODO	44
3.1 TIPO DE PESQUISA	44
3.2 DEFINIÇÃO DA UNIDADE-CASO	44
3.3 ELABORAÇÃO DO PROTOCOLO	44
3.4 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	45
3.4.1 Análise de documentos	45
3.4.2 Entrevistas	45
3.4.3 Observação	46
3.5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	46
3.5.1 Estabelecimento de categorias analíticas	47
3.5.2 Exibição dos dados	47
3.5.3 Busca de significados	47
3.5.4 Busca da credibilidade	47
3.5.5 Triangulação	48
3.5.6 Obtenção de feedback dos participantes	48

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	49
4.1 HISTÓRICO DA REGIÃO DO ALTO TIETÊ	49
4.2 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DO ALTO TIETÊ	54
4.2.1 Caracterização geográfica	54
4.2.2 Caracterização demográfica	55
4.2.3 Caracterização econômica da região	58
4.2.4 Contexto político	64
4.3 A CRIAÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS DO ALTO TIETÊ	66
4.3.1 Associação dos Municípios do Alto Tietê - AMAT	66
4.3.2 Agência de Desenvolvimento Regional do Alto Tietê – AD RAT	67
4.3.3 Circuito Turístico das Nascentes	69
4.3.4 Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê - CONDEMAT	70
4.3.5 Associação das Câmaras de Vereadores do Alto Tietê - ACAT	71
4.4 IDENTIDADE DA REGIÃO DO ALTO TIETÊ	72
4.4.1 Caracterização empírica da região	72
4.4.2 Imagem da região	75
4.5 CONSCIÊNCIA REGIONAL NO ALTO TIETÊ	78
4.5.1 Dimensão cognitiva	78
4.5.2 Dimensão afetiva	79
4.5.3 Dimensão conativa	81
5 CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	84
REFERÊNCIAS	87
APÊNDICES	

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo identificar as dificuldades encontradas na constituição de organismos regionais do Alto Tietê, no Estado de São Paulo. Assim, procede-se nesta introdução à identificação do objeto de estudo, problematização, definição dos objetivos, justificativa de sua realização e vinculação à linha de pesquisa em que se insere o trabalho no Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado da Universidade Municipal de São Caetano do Sul.

1.1 Objeto da pesquisa

A pesquisa ora proposta tem como objeto o processo de constituição de organismos regionais no território formado pelos municípios que constituem a região do Alto Tietê do Estado de São Paulo. A principal motivação para sua realização está nas atividades desenvolvidas nesta região para a constituição dos organismos regionais: Associação dos Municípios do Alto Tietê (AMAT), Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (CONDEMAT), Agência de Desenvolvimento Regional do Alto Tietê (ADRAT), Associação das Câmaras dos Vereadores do Alto Tietê (ACAT), Frente Parlamentar do Alto Tietê e o Circuito Turístico das Nascentes.

1.2 Problematização

Assim como na região do Grande ABC, verifica-se na região do Alto Tietê, ainda que de maneira incipiente, a disposição de atores regionais para a constituição de organismos intermunicipais, que visam à solução de problemas comuns aos municípios.

Na década de 1980, o Brasil passou por importantes experiências de descentralização, processo que, segundo Abrucio e Soares (2001), quando bem

empregado e atrelado à boa gestão pública, eleva a eficácia e eficiência dos governos.

Foi também nessa época que se iniciaram as primeiras articulações entre prefeitos da região do Alto Tietê. Em 1989 tomou posse o primeiro presidente da AMAT, organismo criado com a finalidade de enfrentar, de forma conjunta, problemas comuns, tais como os referentes à destinação de resíduos sólidos, infraestrutura, saúde, segurança pública e habitação. Em 2007, foi criada a ADRAT, com o objetivo de promover e disseminar as práticas de desenvolvimento sustentável na região. Surgiu, em 2006, o Circuito Turístico das Nascentes, estimulado pelo Plano Nacional de Turismo, com o objetivo de fomentar o turismo na região do Alto Tietê. Em 2009, os presidentes das câmaras de vereadores da região fundaram a ACAT, e os deputados estaduais, em 2011, fundaram a Frente Parlamentar do Alto Tietê, todos com os objetivos de buscar o desenvolvimento e adquirir peso político para trazer melhorias à região.

Em abril de 2010 a AMAT foi extinta e neste mesmo mês criou-se o Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (CONDEMAT), com os objetivos de promover o desenvolvimento da região de forma sustentável e com equidade social; articular as ações entre municípios, governos federais e estaduais, com o apoio da sociedade civil; buscar a melhoria dos serviços públicos; atender às necessidades dos municípios envolvidos.

O Consórcio Intermunicipal é um pacto celebrado entre municípios, com o objetivo de solucionar problemas comuns, esta união pode ser permanente ou temporária.

O Consórcio Público, de acordo com a Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, é pessoa jurídica, constituído pelos municípios que se consorciaram de livre e espontânea vontade e tiveram o protocolo de intenções aprovado pelo seu legislativo. (BRASIL, 2005). Por intermédio do Consórcio, é possível unir-se ao governo estadual ou federal e, assim, conseguir mais recursos, melhorar a saúde, infraestrutura, enfim, ter uma gestão pública mais eficiente, pois o problema de uma cidade, muitas vezes, é o mesmo da cidade vizinha e com as ações do Consórcio pode-se alcançar a solução.

No Brasil, no processo de cooperação para o desenvolvimento, os municípios encontraram várias formas de se associarem para resolverem problemas comuns,

tais como: consórcios, agências, redes, empresas, associações e fóruns intermunicipais, envolvendo não apenas atores do poder público, como também da sociedade civil. (CRUZ, 2006).

A criação desses organismos decorre da conscientização, por parte dos atores regionais, de que muitos dos problemas verificados nos municípios nem sempre podem ser resolvidos de forma individual. Atualmente, as ocorrências mais evidentes na região do Alto Tietê são: 1) disposição de resíduos sólidos, 2) impacto do trecho do Rodoanel e 3) gestão dos serviços de saúde. Motivos pelos quais iniciaram as articulações para a criação de organismos de ação intermunicipal.

Cabe considerar, no entanto, que as primeiras experiências dessa natureza em nosso país ocorreram na década de 1990. Significa, então, que ainda não temos fortes tradições associativas a nível intermunicipal. Embora possam ser identificadas ações bem sucedidas e forte empenho do Governo Federal à implantação de consórcios, notadamente, após a edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Assim, foi proposta a realização da presente pesquisa, fundamentada na seguinte questão: *Quais as dificuldades verificadas no processo de constituição dos organismos regionais no Alto Tietê?*

1.3 Objetivos

O objetivo geral da pesquisa é analisar as dificuldades encontradas no processo de constituição de organismos regionais na região do Alto Tietê.

Definem-se, ainda, como objetivos específicos:

1. Apresentar o processo histórico da construção da região do Alto Tietê;
2. Descrever o processo histórico da constituição de organismos regionais na região;
3. Identificar dificuldades percebidas por atores sociais na constituição dos organismos regionais;
4. Definir o estágio atual de construção da regionalidade no Alto Tietê.

1.4 Justificativa

Justifica-se a realização da presente pesquisa, posto que seus resultados poderão ser úteis para a compreensão do processo de constituição da regionalidade na região do Alto Tietê e contribuir para a definição de estratégias e táticas voltadas ao desenvolvimento de políticas, programas, projetos e ações de âmbito regional e, também, para o aperfeiçoamento das teorias referentes à regionalidade.

1.5 Vinculação à linha de pesquisa

A pesquisa ora proposta, por tratar da constituição de organismos regionais, enfatiza a investigação acerca da consciência e da ação de atores locais em prol de uma região. Assim, o presente trabalho, insere-se no campo da Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade, que, enquanto linha de pesquisa, reúne investigações sobre articulações para o desenvolvimento de uma região e sua gestão, focando instituições públicas, privadas, sociedade civil e outras organizações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Ao visar à obtenção de um referencial conceitual adequado, bem como a fundamentação teórica do trabalho e a investigação do “estado da arte”, relativo à construção social de regiões, procede-se uma revisão bibliográfica, cujos tópicos fundamentais são detalhados para explicitar a construção lógica do referencial teórico. Apresenta-se inicialmente a contribuição de autores que tratam da globalização e de sua influência no processo de valorização do regional, a seguir iniciam-se as análises: 1) das contribuições referentes à teorização acerca das questões regionais, envolvendo os conceitos de região, regionalismo e regionalidade; 2) das contribuições relativas à constituição de organismos regionais e 3) das experiências oriundas da região do Grande ABC, que constitui uma das mais importantes referências sobre o assunto.

2.1 A globalização e a valorização do regional

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, surgiram blocos regionais, como o Mercado Comum Europeu. O estado, por sua vez, passou a ter uma redução em seu poder de regulação; surgiram formas de reorganização econômica e política em âmbito regional e, também, as cidades-regiões, cidades com mais de um milhão de habitantes, que transformaram a economia e a sociedade. As aglomerações destas apareceram como plataformas na disputa dos mercados globais. Diante da dificuldade em administrar todas estas mudanças, se iniciou a busca por uma identidade local, a reestruturação territorial e formas participativas de administrar as cidades, ou seja, surgiu o regionalismo, a queda das barreiras aduaneiras e o relacionamento entre as cidades-regiões. (KLINK, 2001).

Nas duas últimas décadas, o mundo passou por transformações na economia e na sociedade, provavelmente mais intensas que as de qualquer outra época, pois afetaram significativamente não apenas as tecnologias organizacionais, como, também, o papel do estado e suas formas de regular a sociedade. Ocorreu um processo de mudança social, institucional e cultural profundo através das inovações que otimizaram o processo produtivo e estimularam a competitividade. Surgiram

novos setores e outros desapareceram. Embora essas mudanças tenham ocorrido em toda parte, seus efeitos foram diferentes em cada território, segundo as circunstâncias e localizações de cada economia, com atividades dinâmicas e diversas, em mercados nacionais e internacionais, que levaram a um único objetivo, o mercado mundial. (ALBURQUERQUE, 2001).

Atualmente, a informação estimula a competitividade. Para que se possa vencer esta batalha, formam-se blocos econômicos, o regionalismo cresce e se fortalece com ambientes de cooperação nos negócios, nos governos e parcerias entre estados, municípios e países. Tudo para vencerem a ameaça comum, competitividade mundial. (VERGARA; CORREA, 2003).

No mundo globalizado, verifica-se a tendência para a perda da individualidade e das particularidades, portanto o pertencer a um grupo e/ou a um lugar passa a ser importante para o indivíduo que busca construir uma nação participativa. (ZAMBONI, 2003).

Como consequência da globalização, ocorrem intensos debates referentes ao papel e ao significado de região e sua valorização. O atual conceito transcende a estrutura até então compreendida pelo físico-geográfico, a humanização passa a ser a essência e as necessidades sociais, no sentido emocional e psicológico, reconstruem o dia a dia deste novo modelo.

A região vem sendo entendida em função de múltiplos aspectos, tais como: fatores produtivos predominantes, fuga de fatores regionais de produção, demandas locais, articulações sociais, empreendimentos comuns, desafios competitivos e negociações com instâncias suprarregionais. (GIL; KLINK; SANTOS, 2004 *apud* GIL; OLIVA; GASPAR, 2008).

Segundo Väyrynen (2003) *apud* Gil, Oliva e Gaspar (2008), sua constituição requer elementos de ordem econômica, política, sociocultural e psicológica, pode ser entendida de forma abstrata e até como representação mental.

No Brasil, o conceito de região aparece, muitas vezes, ligado à questão do nacionalismo. Entretanto, os processos de mundialização da cultura e a globalização vêm alterando essa situação e algumas mudanças começam a acontecer, mas de uma maneira bem lenta ainda. A comunicação passa a ser uma variável importante para as regiões, pois hoje com os diversos canais de comunicação disponíveis, a ideia de fronteira perde cada vez mais o sentido e a região deixa de parecer um

espaço isolado para se tornar um complexo de relações inserido numa rede sem fronteiras. (POZENATO, 2003 *apud* ECKERT, 2010).

Um conceito que assume particular importância nesse contexto é o de cidade-região, que vem sendo representado como importante protagonista do desenvolvimento. São centros urbanos dotados de grande dinamismo e ascendência social e econômica sobre as áreas circunvizinhas, que se expandem territorialmente para além de suas definições administrativas originais e passam a orientar o seu próprio desenvolvimento econômico. (KLINK, 2001).

No Brasil, as grandes metrópoles sofrem com a globalização, devido às diversidades espacial, econômica e de infraestrutura, as quais fomentam alianças estratégicas baseadas em interesses comuns entre diferentes esferas do governo, estimuladas por novos atores que lutam pelo desenvolvimento das regiões menos favorecidas. (FREY, 2009).

O desenvolvimento local, por sua vez, exige que haja uma ação integrada entre as dimensões econômicas, sociais e institucionais de tal forma que os atores trabalhem estrategicamente para a provisão de recursos e desenvolvimento local. (TAPIA, 2003).

A globalização também altera os sistemas produtivos locais, que precisam, muitas vezes, de auxílio dos governos, parceiros que proporcionem mais recursos, pois a globalização econômica incorpora maiores exigências pela crescente exposição externa. Torna-se importante, portanto, desenvolver-se territorialmente de maneira equilibrada, dando oportunidades de emprego e desenvolvendo o entorno, descentralizando e desenvolvendo as comunidades locais. (ALBURQUERQUE, 2001). A cooperação surge como a melhor opção de estratégia na gestão pública, porém é o modelo de governança que fará a diferença, pois nesse cenário, a governança deve ser pautada em articulações eficientes entre os atores políticos e sociais, de tal forma, que a gestão se torne eficiente diante da complexidade da gestão pública. (FLEURY, 2006).

2.2 Região, regionalidade e regionalismo

A valorização do regional tem conduzido muitas discussões, as quais referem-se tanto à concepção, quanto ao processo de construção e ao seu uso político. Assim, procede-se a seguir à análise das definições propostas para região, bem como o processo de construção da regionalidade e à emergência do regionalismo.

2.2.1 O conceito de região

A questão regional ganha força nos meios acadêmicos, envolvendo, inclusive, a redefinição do conceito. Tradicionalmente, concebe-se região como sendo parte de um território que, por alguma razão, distingue-se de qualquer outro. Mas ao longo do desenvolvimento da Geografia, este conceito foi recebendo significados diferentes e, atualmente, é definida como uma realidade socialmente construída.

Entende-se por região uma divisão do mundo social, estabelecida pela vontade de seus habitantes. A Geografia e a Física descrevem região como um espaço natural, em função da paisagem, da topografia, da vegetação. A História a descreve de acordo com os aspectos sociais e étnicos. (POZENATO, 2003). Para Frémont (1976) *apud* Gil, Licht e Yamauchi (2006), no entanto, região é muito mais que um espaço geográfico: é um espaço sentido e vivido pelos seus habitantes. Boisier (2000) *apud* Gil, Oliva e Gaspar (2008), por sua vez, sustenta que região é um fato histórico e cultural, uma construção social. Não é apenas a condição de uniformidade do espaço que a define, mas, acima de tudo, a consciência coletiva desse mesmo espaço. Assim, a região tende a ser vista como uma totalidade humano-espacial. (GIL; OLIVA; GASPAR, 2008).

Região pode, portanto, ser entendida como “um conjunto de relações culturais entre um grupo específico e um lugar particular, uma categoria de pessoas não ligadas como indivíduos, mas bastante conectados como comunidades sociais” (PAASI, 2000, p. 4). Para Pozenato, (2003) a região caracteriza-se, hoje, por um constante ultrapassar de fronteiras, pois a tecnologia e a comunicação no mundo globalizado fazem com que elas deixem de existir e a região não seja mais um

espaço isolado, mas, sim, o lugar onde ocorrem relações complexas. Segundo González (2007), a regionalização parte da globalização, com uma nova geografia sem fronteiras, que nasce da solidariedade e da identidade regional, ou seja, estende-se de tal maneira que o desenvolvimento local altera o global, pois para a economia, para o comércio e para a migração cultural não há mais limites.

Nessa nova Geografia Regional, a construção da região é tratada a partir dos processos de produção que ali se firmam, e vão além da base política e econômica. Assim, passa a ter uma base social, por se formar a partir das relações sociais, culturais e de produção, e cultural, quando o ponto de partida para sua criação foi a identidade regional. Assim, região não é só um espaço onde a ação social ocorre, como, também, acima das ações das pessoas, a economia, a política e a parte administrativa se transformam em construções sociais que interferem no processo de governança. Percebe-se que a construção do espaço se dá por meio da sociedade e da cultura que se interagem naquele território. (PAASI, 2000).

2.2.2 Regionalidade

A ênfase no regional conduz à questão da regionalidade, que pode ser compreendida como o conjunto das propriedades e circunstâncias econômicas e históricas que distinguem uma região, permitindo sua comparação com as demais. Assim, a regionalidade constitui uma espécie de consciência coletiva que une os habitantes de uma determinada região em torno de sua cultura, sentimentos e problemas, tornando possível um esforço solidário pelo seu desenvolvimento (GIL *et al.*, 2004). O conceito de regionalidade, num primeiro momento, pode confundir-se com o de regionalismo. Porém, aquele se vincula à reorganização do estado local a partir de novas formas de parcerias, que emergem para guiar e promover o desenvolvimento de recursos locais. Assim, só se pode falar em regionalidade quando se verificar a efetiva cooperação entre as instâncias de governo regional e os vários segmentos da sociedade civil, com o propósito de promover o desenvolvimento regional.

Para Hettne (1999) *apud* Gil, Oliva e Gaspar (2008), o processo de construção da regionalidade evolui, de modo geral, em cinco etapas, de acordo com

as características observadas na região: 1) como unidade geográfica, delimitada em maior ou menor grau pelas barreiras físicas e marcada por características ecológicas; 2) como sistema social, com relações de várias naturezas entre grupos em diferentes localidades; 3) como organização formal para cooperação em alguns campos culturais, econômicos, políticos e militares; 4) como sociedade civil, que toma forma quando o arcabouço organizacional promove a comunicação social e a convergência de valores por toda sua extensão; 5) como formação histórica, com identidade própria, que pode ser expressa na formação de uma microrregião, com autodeterminação e autoridade, obtida do Estado que a inclui.

Assim, a discussão sobre região ganha o mundo acadêmico, mas o termo já faz parte do cotidiano, é usado para determinar um espaço terrestre diferente do outro. Ao longo do tempo ganhou significados diversos, assim como a questão da regionalidade, que pode ser definida como a relação que os grupos de pessoas desenvolvem com o espaço regional, considerando a identidade regional, a identificação consciente com a região, a organização política, a cultura e os sentimentos que envolvem os atores e habitantes da região, além dos problemas comuns da população, tudo contribui para a união da população de forma voluntária, desenvolvendo, assim, uma consciência coletiva. (GIL *et al.*, 2004).

Regionalidade é um conjunto de características que permite identificar um grupo de indivíduos de uma região e a distingue de outra, integra-se a este a política, a história, a economia. Sendo assim, todos os atores públicos, privados e a sociedade civil devem assumir uma consciência regional em relação ao espaço habitado. (GIL *et al.*, 2004). A falta de identidade regional dificulta a articulação entre os atores e torna a cooperação difícil para o desenvolvimento das regiões. (BANDEIRA, 1999).

2.2.3 Regionalismo

Do conceito de região deriva também o de regionalismo, que pode ser utilizado para indicar o sentimento de apego individual ou coletivo, por se sentir integrante, quando por nascimento, ou pela vivência. Mas também pode ser entendido como uma doutrina política, que defende a distinção de uma região dentro

de um Estado sem, no entanto, reclamar a completa independência. Pode ainda, ser definido como a identificação consciente, cultural, política e sentimental que grandes grupos de pessoas desenvolvem com o espaço regional. Todas essas definições implicam o uso político da identidade regional. Com efeito, toda região tem uma identidade política que gira ao redor de interesses, de obrigações e de necessidades. O regionalismo está no uso dessa identidade para disputar espaços de poder. (GIL; OLIVA; GASPAR, 2008).

Para Hettne (1999), o antigo regionalismo foi formado na Guerra Fria e o novo regionalismo nasceu da globalização. Desde 1980, discute-se a Nova Geografia, pois na década de 1930, ela era um estudo descritivo do espaço. Essa discussão é reforçada na década de 1990, quando se voltou a olhar para o estudo das fronteiras e das ideologias tendo, assim, o novo regionalismo, sobre o qual se inicia uma reflexão, com base na globalização e na nova maneira de governar esses espaços. (PAASI, 2000). Atualmente, a região sofre interferência das histórias individuais, da sociedade e das várias práticas sociais na sua formação. Regionalismo é visto como uma maneira de explicar as novas relações que surgiram com a globalização, região não é mais um espaço físico e, sim, um lugar onde as pessoas estão por vontade própria, por um processo social. (POZENATO, 2003).

O novo regionalismo tem como base a integração de países que formaram blocos como: Zona de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Europeia (UE). Podemos, portanto, dizer que o mundo é regionalizado (GONZÁLEZ, 2007).

No mundo globalizado, a estratégia para boa gestão pública é a regionalização, que visa fortalecer as relações concretas dentro da região. (POZENATO, 2003). No entanto, para a formação da cooperação na região, algumas dificuldades são encontradas, tais como falta de liderança e de consciência regional, que resultam em entraves para o desenvolvimento.

2.3 Identidade regional (ou consciência regional)

É possível analisar a relação entre a região como instituição da sociedade e os indivíduos que nela habitam, verificando-se se existe de fato uma identidade

regional. A aceitação da identidade regional parte da aceitação do processo histórico, do espaço, das ideias da comunidade, de suas imagens, da política, do turismo, da linguagem comum, do desenvolvimento econômico, das transformações e experiências, da organização, da cultura e dos atores sociais. Cada um destes componentes contribui para o entendimento de que a região passa por transformações contínuas, pois todos fazem parte da região como um todo, por exemplo, o surgimento de sua história e seu desenvolvimento econômico etc. A criação da identidade surge a partir do reconhecimento dessa região pela sociedade. Muitas vezes, governos, jornais e outros atores destacam essa identidade, mas a população ainda não. Essa consciência é necessária para a região, pois o planejamento e a administração pública podem beneficiá-la, desde que haja o envolvimento dos órgãos públicos e da sociedade, com trabalho participativo. (KNAPP, 2003).

Paasi (2001) critica as abordagens que ignoram o fato de que as regiões resultam de processos históricos. De acordo com este autor, para se construir historicamente uma nova unidade territorial, a fim de constituir a sua institucionalização, passa-se por quatro etapas, não, necessariamente, consecutivas:

1. Definição da forma ou abrangência territorial;
2. Formação de uma imagem conceitual e simbólica;
3. Desenvolvimento de instituições regionais e a incorporação da existência da região às práticas e formas de organização da sociedade;
4. Estabelecimento da região como parte de um sistema de regiões, com papel administrativo definido, associada à consciência regional da comunidade.

Essa divisão não é uma fórmula para todas as regiões e, na prática, as etapas não acontecem concomitantemente ou integralmente, e podem decorrer de diferentes formas.

Bandeira (2006) corrobora com o processo definido por Paasi (2001), ao afirmar que a formação da imagem conceitual e simbólica é que a distingue de outros territórios, e constitui a base para a formação de uma identidade. Essa imagem pode apoiar-se em elementos históricos, culturais, econômicos ou ambientais que a diferenciem de outras regiões. Especialmente importante é a

região receber um nome que demonstre a existência de uma identidade própria. A divulgação de manifestações culturais típicas, bem como a promoção de pesquisas sobre a história local, constituem exemplos de ações nesse sentido. Outro aspecto importante para este processo é a implantação de instituições e organizações de abrangência regional, ou identificadas com a região, pois contribuem para ampliar, aprofundar e consolidar práticas regionais em diferentes esferas, como política, economia e da sociedade civil. Por fim, o estabelecimento da região como parte de um sistema, com papel administrativo definido, acompanhado pela consciência regional da sociedade, completa o processo de institucionalização das regiões.

Para se estabelecer a identidade da região, é preciso saber se a imagem criada refere-se à divulgada através da mídia, da educação ou da cultura dos habitantes, ou trata-se da identidade proveniente das experiências pessoais de seus habitantes. (PAASI, 2000).

Outro fator importante no processo de identidade é como a região passa a imagem de sua realidade física e social, a maneira como o cidadão vê a região em que vive. Existem dois tipos de imagens, a externa e a interna. A primeira pode ser modificada pelos organismos sociais, pois retrata a imagem que é projetada para o mundo e a imagem interna, que se refere à maneira que os habitantes veem a região e suas características, se eles se sentem dela sem considerar os limites territoriais. (PAASI, 2001).

Keating (1998) destaca três dimensões no processo de construção da identidade regional:

1. Cognitiva – envolve a estrutura espacial, os limites territoriais, cultura e organizações e a atitude da pessoa frente à região;
2. Afetiva – como as pessoas se sentem e se identificam com a região e se solidarizam com esta;
3. Instrumental – a região é mobilizada para a ação coletiva em prol do social e econômico, para o seu desenvolvimento, envolvimento de organizações, partidos políticos, enfim, ativamente para o seu progresso.

2.4 Atores regionais e articulação regional

Na institucionalização de novas escalas territoriais, é preciso considerar, em primeiro lugar, sua funcionalidade e a articulação de atores sociais, políticos e econômicos. O sucesso desta articulação é fundamental para que as regiões se tornem social e politicamente relevantes, não podendo ser apenas objeto passivo para ações concebidas e implementadas “de fora para dentro” e “de cima para baixo”. (BANDEIRA, 2006).

Para Boisier (1995), o planejamento do desenvolvimento regional é uma atividade da sociedade, no sentido de responsabilidade compartilhada por vários atores. Porém, sem a participação da região como um verdadeiro ser social, o planejamento regional consiste apenas num processo de alocação de recursos de cima para baixo, ou do estabelecimento de outras relações entre espaços erroneamente denominados regiões. Conforme González (2007), os atores regionais são cada vez mais importantes, pois são capazes de desenvolverem novos conceitos no quadro político em que está inserido, de acordo com seus interesses globais. Assim, para que a regionalidade de fato ocorra, é necessária a ação de atores do governo, para estreitarem as relações com o estado e atores civis, para representarem a região.

Baeza e Vallejos (1996) destacam a importância dos atores na dinâmica do desenvolvimento regional no Chile, após mudanças profundas em sua estrutura social. Os autores afirmam que o desenvolvimento só ocorre de forma adequada se os atores – governo, líderes políticos, empregados, empregadores e a sociedade civil – se articularem para desenvolverem novas práticas para a resolução de conflitos sociais, pois são esses atores que traçam o planejamento estratégico, evitam conflitos e contribuem para o empreendedorismo.

De acordo com Gil *et al.* (2004), para a solução de conflitos e o entendimento entre os envolvidos na gestão de uma região, é fundamental que haja a comunicação entre os atores, pois esta favorece a integração regional.

No Brasil, no processo de cooperação para o desenvolvimento, os municípios encontraram várias formas de se associarem e resolverem os problemas comuns. Através de atores como: consórcios, agências, redes, empresas, associações, fóruns intermunicipais, e não envolveram só atores do poder público. (CRUZ, 2006).

A falta da identidade regional, no entanto, contribui para a falta de articulação dos atores que não enxergam os problemas da região e só têm olhos para as questões locais, e deixam, assim, de aproveitarem as vantagens da cooperação para resolverem os problemas comuns. Para evitar isso, torna-se necessária a criação de organismos que conscientizem a população sobre os problemas regionais, além de envolverem a sociedade nas resoluções. A participação da sociedade civil na elaboração de projetos e programas específicos pode fazer com que as ações públicas consigam alcançar seus objetivos. Sendo assim, efetivamente a partir da década de 1990, ocorreu um maior incentivo ao Estado, à sociedade civil e às iniciativas privadas, para se tornarem atores de desenvolvimento. Segundo Bandeira (1999), as dificuldades, para que esses atores cooperem entre si em benefício da região, podem ser: falta de confiança entre os atores envolvidos, por causa da competitividade existente em algumas situações, por exemplo, entre municípios, ausência de lideranças fortes e, em alguns casos, falta de flexibilidade para tratarem os assuntos visando o interesse de todos.

Ainda segundo Bandeira (1999), o capital social, que é um conceito de uso ainda recente, é o suporte às ações que envolvem a sociedade civil, por destacar os fatores culturais. Confiança, normas e sistemas, por sua vez, são características de uma organização social que pode contribuir para o desenvolvimento. O relacionamento interpessoal e a confiança, entre os gestores públicos e representantes da sociedade civil, contribuem para a realização de ações conjuntas em benefício da sociedade, de tal forma, que juntos podem formular, implementar e avaliar projetos; essas ações participativas contribuem para a formação de consensos e para a articulação entre os atores sociais.

Os atores sociais podem ser individuais ou coletivos e possuem a capacidade de interferir em uma determinada realidade, alavancando o desenvolvimento de uma região, mas não podem ser o centro do poder, embora isso algumas vezes aconteça. Matus (1996) considera que para um ator social ser reconhecido como tal, precisa apresentar alguns requisitos: 1) ser um produto ou um produtor do sistema social; 2) ser único; 3) ser criativo; 4) ter projetos que o orientem quanto ao rumo a seguir; 5) ser bem articulado e forte para construir ou desconstruir e atrair a coletividade social; 6) ser um produtor de atos e de fala, pode ser um ator-pessoa - um líder, ou um ator-grupo - uma organização.

Os municípios passaram a ter maiores competências frente às políticas sociais descentralizadas e passaram a se articularem, surgindo, assim, novos atores como os consórcios, convênios, fóruns regionais, comitês temáticos que assumem papéis em alguns momentos dos municípios, embora tais organismos não possuam natureza jurídica. Os consórcios intermunicipais, assim como as câmaras setoriais, as associações, as agências e as redes de cooperação constituem importantes agentes na promoção da cooperação regional. (OLIVEIRA, 2008).

2.5 O Federalismo no Brasil e a emergência dos consórcios intermunicipais

Aborda-se nesta seção o contexto federativo do Brasil, que proporcionou o surgimento dos consórcios intermunicipais como instrumento de cooperação. Procede-se, então, à descrição do processo de evolução dos consórcios no Brasil. Discute-se as vantagens e dificuldades dos consórcios, bem como o conteúdo da lei que os rege, com foco na experiência de consórcios já estabelecidos, notadamente o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

2.5.1 O significado do federalismo

Antes de focar o federalismo brasileiro, convém destacar o início das discussões a esse respeito verificadas nos Estados Unidos, no final do século XVIII. Nessa época, os americanos consideravam o governo um mal necessário, mas lutavam pela independência e por inúmeros aspectos do sistema político (federalismo, separação dos poderes etc.) dos Estados Unidos. Promoveram a descentralização e a autonomia. Esses conceitos se espalharam pelo mundo servindo de modelo para o Brasil. (DALLABRIDA; ZIMMERMAN, 2009).

O Brasil é uma federação, ou seja, um estado formado por um pacto de unidades autônomas, União, estados, municípios e o Distrito Federal. As diferenças entre elas estão determinadas na Constituição através das competências determinadas para cada um. O modelo de federalismo vigente no país se organizou

pela divisão de tarefas entre a União, estados, municípios e Distrito Federal. (SINOEL *et al.*, 2011a).

A Constituição de 1988 introduziu alterações no perfil do federalismo brasileiro, inaugurando um ciclo descentralizador, em que se destaca a transferência de recursos e encargos da União para os governos estaduais e para os municipais. (FARAH, 2001). A ideia de descentralização visa aumentar a eficácia e eficiência dos governos referentes à gestão pública. (SINOEL *et al.*, 2011a). Neste processo de descentralização, a União passa a ser um agente regulador e transferidor, porém, em alguns municípios com baixa arrecadação, tal passo ainda é difícil, principalmente sem o apoio inicial da União. (VERGARA; CORREA, 2003). Para Dallabrida e Zimmerman (2009), o federalismo também simbolizou a descentralização de recursos, porém o grande problema foi o desequilíbrio dos municípios.

Os municípios até então dispunham de pouca autonomia. As constituições anteriores se referiam aos estados como responsáveis por eles, que eram tratados como incapazes. A criação dos municípios e suas leis orgânicas eram atribuições dos estados, o que demonstra o grau de centralização do poder político que ocorria no país. (AZEVEDO, 2004). O desprestígio do governo, formado a partir da ditadura militar e da centralização (em torno de um único poder), reforça o argumento da descentralização (formas pulverizadas de poder) a todo o país no contexto de 1988. (SINOEL *et al.*, 2011a).

Sinoel *et al.* (2011c) referem-se ao federalismo como uma forma de manter a estabilidade social e a convivência entre a identidade regional e nacional, através da articulação entre entes federados com objetivos comuns, formulando assim um pacto regulatório entre União, estados, Distrito Federal e municípios, ou seja, é um sistema que permite a unidade dentro da diversidade. O sucesso do federalismo está na forma como ocorre a cooperação entre os diferentes níveis do governo para a realização de suas competências. Assim, é preciso que o gestor público saiba que a cooperação é voluntária, não obrigatória, cabe a ele cooperar ou não, mas em algumas prefeituras os recursos humanos e materiais são escassos. Somente através da união e colaboração de todos, é possível ter uma gestão pública mais eficiente.

Dallabrida e Zimmerman (2009) referem-se aos consórcios intermunicipais como uma forma de cooperação interfederativa, um instrumento de descentralização

administrativa. Assim, haveria necessidade de um desenvolvimento regional pautado na democracia participativa, com gestores compartilhando a gestão regional entre entes federativos e, assim, desenvolvendo uma nova cultura democrática. A população, por sua vez, quer ter mais participação na gestão pública e os consórcios surgem justamente para que haja uma participação mais efetiva da sociedade.

2.5.2 Evolução dos consórcios intermunicipais

A ideia de consórcio não é recente. Verifica-se já em 1891 na Constituição de São Paulo registros de aprovações de parcerias entre municípios. Em 1937, em âmbito nacional, é aprovada a associação entre municípios da mesma região para a realização de serviços públicos. Porém, somente em 1961 surge a primeira experiência de cooperação entre dois entes federativos e outras iniciativas em São Paulo. (STRELEC, 2011). Entre 1983 a 1986, os consórcios surgiram nas mais diversas áreas. (CALDAS, 2007).

Após a Constituição de 1988, com o fim de um longo período de tradição centralizadora, os municípios passaram a ser considerados entes federados e assumiram tarefas que até então eram desempenhadas pelo Governo Federal. Diante desta nova responsabilidade, os municípios enfrentaram falta de recursos para a consecução dessa nova etapa, o que estimulou a ação conjunta entre municípios em busca de redução de custos. “A descentralização tornou dinâmica a gestão dos municípios e esse contexto de novas e complexas atribuições motivou o surgimento dos consórcios públicos”. (SINOEL *et al.*, 2011a, p. 23).

Com isso, os municípios próximos começaram a se unir para dividirem experiências e, assim, passaram a criar modos de cooperação, como as associações municipais, a fim de proporcionarem capacitações técnicas para os servidores, compartilhamento de equipamentos, experiências administrativas, novas tecnologias, assessoramento técnico, entre outras ações. (CRUZ, 2006).

Os municípios, desde 1988, vêm assumindo um papel central na formulação e na gestão de políticas públicas na área social. (FARAH, 2001). Surge a articulação urbano-regional que deve ser realizada com base em cooperação e confiança entre os atores públicos e privados, sendo que essa parceria não deve ser só redução de

custos e viabilização de estratégias para se conectarem à economia mundial, mas deve haver sinergia entre os atores. (KLINK, 2001).

Sendo assim, segundo Cruz (2005 p.2), “o consórcio intermunicipal é uma associação, união ou pacto, celebrado entre municípios, de caráter temporário ou permanente, para a consecução de objetivos, obras, serviços e atividades de interesse comum”.

No Brasil, a descentralização tem promovido resultados diversos, principalmente a partir da década de 1990, com um aumento no número de experiências de cooperação, principalmente na saúde e na educação. (OLIVEIRA, 2008). Em São Paulo, um importante marco foi a criação dos consórcios como uma forma de cooperação entre municípios, priorizando a qualidade de vida, o desenvolvimento socioeconômico local e a solução de problemas financeiros e operacionais, pois, juntos, os municípios aproveitaram suas potencialidades e maximizaram a utilização dos recursos existentes, mas a expansão dos consórcios no estado, ocorreu para promover a descentralização e participação. (CRUZ *et al.*, 2009). Um dos aspectos centrais dos sistemas federativos é a cooperação entre os níveis de governo. No Brasil, os consórcios entre os municípios acabaram aparecendo como cooperações intergovernamentais, como as Câmeras Setoriais, as Associações, as Agências, as Redes de Cooperação e os Consórcios Intermunicipais. (OLIVEIRA, 2008). Os consórcios auxiliaram os governos a alcançarem suas missões e prestarem seus serviços de fato. (SINOEL *et al.*, 2011a).

Os consórcios públicos são contratos, acordos administrativos, criados como estratégia para possibilitar o cumprimento das obrigações dos municípios através de uma parceria entre eles, cujos objetivos são realizar tarefas comuns a todos, buscar otimização e redução de gastos e compartilhar conhecimento e equipamentos. (AZEVEDO, 2004).

O Brasil é um país de muitas disparidades entre os entes federados, as quais permeiam aspectos sociais, econômicos e culturais, o que caracteriza as mais variadas formas de desequilíbrios regionais; diante disso, os consórcios surgem como uma estratégia que viabiliza e potencializa a capacidade do poder público através da cooperação entre os entes federados para soluções de problemas de infraestrutura, financeiros, técnicos e de desenvolvimento econômico e social. (SINOEL *et al.*, 2011a).

O pressuposto básico para que haja a cooperação e o nascimento do consórcio é a existência de interesses comuns entre dois ou mais entes federados. (STRELEC, 2011). Essa cooperação pode ocorrer entre municípios, estados, Distrito Federal e a União e pode promover o desenvolvimento de uma região, através do estabelecimento de prioridades e realizando o seu planejamento estratégico, a considerar que todos os participantes interagem com o conhecimento técnico e também financeiro; essa interação através dos consórcios fortalece, também, as relações entre a sociedade civil e o poder público. (SINOEL *et al.*, 2011b).

É tarefa do Estado implementar políticas públicas que resolvam os problemas sociais e econômicos das regiões, e é notório que isoladamente um município, estado, Distrito Federal e até mesmo a União, tenham dificuldades em resolver as disparidades econômicas e sociais, portanto, a articulação e a cooperação de outros entes federados podem resolver tais problemas e corroborarem para o desenvolvimento das regiões. (SINOEL *et al.*, 2011b).

Para a criação do consórcio, é importante a existência de interesses comuns entre os entes consorciados, este o ponto no arranjo é prioritário, além da personalidade jurídica do consórcio, a finalidade e a abrangência territorial. (STRELEC, 2011).

O consórcio permite atender aos problemas locais de uma região, pois através da discussão entre equipes técnicas dos governos elaborase um planejamento estratégico mais adequado e de maneira mais pontual. (SINOEL *et al.*, 2011b). Para Caldas (2007) essa articulação pode acontecer por meio de um estímulo externo da União e do estado aos municípios, favorecendo, assim, uma articulação vertical, pois somente entre municípios é considerada horizontal.

2.5.3 Fundamentos legais dos consórcios intermunicipais

A Lei Federal nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, trata das normas gerais para associação entre os entes federativos, das etapas necessárias para a constituição dos consórcios e das regras gerais da parte financeira e administrativa. O Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, por sua vez, define os consórcios públicos e delimita mais claramente os seus objetivos e o conteúdo do protocolo de

intenções, dos estatutos do contrato de rateio, da personalidade jurídica, da gestão e do regime contábil e financeiro. (BRASIL, 2007). Mas é importante ressaltar que, antes mesmo da edição desses atos, a Constituição Federal de 1988, no Artigo nº 241, já autorizava a gestão associada através de consórcios e convênios de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e também a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. A promulgação da Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998, estabelece que os consórcios públicos e os convênios podem ter cooperação entre eles, desde que sigam a regulamentação das leis; podem ser formados por entes federativos de diferentes níveis (União, Distrito Federal, municípios e estados) e autorizar a gestão associada de seus municípios; são pessoas jurídicas e integram a administração pública dos entes associados. A partir de intensos debates de representantes de diferentes níveis federativos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, normatizou a figura jurídica dos consórcios.

Portanto, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e o Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, dispõem sobre as normas gerais dos consórcios públicos para a União, estados, municípios e Distrito Federal para a formação de consórcios, que podem se constituir como pessoa jurídica de direito público ou de direito privado – o primeiro quando se tratar de associações públicas ou autarquias, e o segundo quando tomar a forma de associação civil sem fins econômicos. A associação pode ocorrer com entes federativos do mesmo nível ou com participação dos três níveis das diferentes esferas de governo. A União só poderá participar quando a associação ocorrer obrigatoriamente com o estado, cujos municípios sejam do território do estado que está participando da cooperação com a União. Quando se tratar de consórcios de saúde, esses devem seguir as diretrizes do Sistema Único de Saúde. (BRASIL, 2005; 2007).

Conforme a Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, e o Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, os consórcios públicos na forma de pessoa jurídica formados por entes federativos podem estabelecer relações de cooperação entre si por um interesse comum, sempre respeitando os limites constitucionais e são constituídos por contrato de celebração, previamente declarado no protocolo de intenções, que deverá ser ratificado pelos entes federativos participantes, em cujo protocolo deve constar: os objetivos, a denominação, área de atuação, o prazo de duração, a sede

do consórcio e a identificação dos entes federados participantes dos consórcios. Neste protocolo também constam as regras quanto: ao contrato de rateio, que estabelece o comprometimento de cada ente federativo referente ao fornecimento de recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio; a gestão associada de serviços públicos, sobre a qual os entes associados entram em acordo para fiscalizar, planejar e regulamentar a prestação de serviços se for realizada pelo consórcio, e outros itens importantes para o funcionamento, conforme a lei do consórcio. (BRASIL, 2005; 2007).

Também a Lei e o Decreto dispõem sobre o estatuto, encerramento, saída e/ou reserva de um ente federativo no consórcio. Para encerrar, é preciso ressaltar que a área de atuação do consórcio público deve ser o território dos entes federativos que participam do consórcio. Enfim, os consórcios públicos tornam-se uma ferramenta que permite novos arranjos entre os entes federados para resoluções dos problemas, de acordo com a realidade das regiões. E para a constituição do consórcio, seguindo os preceitos da lei que o regulamenta, deve-se seguir as seguintes etapas: a identificação de objetivos e interesses comuns; elaboração de estudos de viabilidade técnica; definição, elaboração, assinatura e ratificação do protocolo de intenções; elaboração e assinatura do estatuto do consórcio público; adoção de providências complementares de caráter institucional visando à integração do consórcio público no âmbito da administração indireta; obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e abertura de conta bancária; adoção pelos entes participantes de destinação orçamentária e medidas para o funcionamento do consórcio público.

O que sustenta os consórcios é a cooperação entre os entes consorciados, cada participante deve se esquecer das diferenças político-partidárias e não pensar mais em solucionar seu problema sozinho; o propósito torna-se comum a todos, pois através da cooperação, alcançam o resultado mais rápido. A constituição de um consórcio envolve articulação política, elaboração de pareceres jurídicos e financeiros, envolvimento das áreas técnicas dos entes federativos envolvidos e, para que a cooperação aconteça de fato, é preciso criar espaços de discussão para que sempre se siga o objetivo comum, o qual deve estar claro no protocolo de intenções e deve ser aprovado pelos poderes executivos de cada consorciado e

pelas suas casas legislativas (Câmara Municipal ou uma Assembleia Legislativa ou Congresso Nacional), de acordo com as leis citadas acima. (BRASIL, 2005; 2007).

Os consórcios administrativos, até a promulgação da Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, eram vistos como consórcios intermunicipais, e em sua maioria, eram associações civis sem fins lucrativos. Após a edição dessa lei, surgiram os consórcios públicos. (STRELEC, 2011). Os consórcios administrativos, que são acordos celebrados entre entes estaduais ou municipais, sempre do mesmo nível, são criados para a realização do objetivo comum dos consorciados. Com o advento da Lei de nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, os consórcios puderam optar por transformarem sua personalidade de direito privado para direito público ou permanecer no direito privado, sob a lei do direito público.

Observa-se que a cooperação entre os entes federativos já existia de maneira voluntária. A Constituição de 1969 já permitia que entes federados do mesmo nível pudessem se consorciar. Percebe-se o surgimento de consórcios já na década de 1970, mas a maioria surgiu a partir de 1988, após a Constituição Federal reconhecer a autonomia dos municípios e permitir a cooperação como alternativa para resolver os problemas de políticas públicas. Neste cenário, iniciado na década de 1980, de autonomia e de entendimento entre os municípios, em que a resolução dos problemas das cidades só poderiam ser resolvidos conjuntamente e pensando na região, começam a surgir cooperações municipais bem sucedidas. Muitos municípios começaram a se articular formando consórcios, frente às novas atribuições e competências que adquiriram em relação às políticas sociais descentralizadoras. (SINOEL *et al.*, 2011a). Na criação das primeiras cooperações, anteriormente à Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, foram constatados alguns problemas, como a inviabilidade de se contratar funcionários ou realizar compras e, para tal ação, era necessário vincular-se a um ente estatal; outra solução foi a criação de associação civil sem fins lucrativos, de personalidade jurídica de Direito Privado, formada pelos municípios. Esse primeiro modelo de cooperação apresentava alguns itens que não possuíam regras muito claras, como: liberdade de entrar e sair do consórcio; inexistência de obrigações; ausência de contrato; necessidade de autorização legislativa; e, no geral, falta de fundamentação legal, e insegurança jurídica em relação à fragilidade quanto à inadimplência, em muitos casos, os problemas financeiros eram tratados como problemas políticos. Diante do

exposto, os consórcios anteriores à Lei eram apenas pactos administrativos com lacunas jurídicas, que foram preenchidas pela Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005; esta lei também permitiu que estes consórcios fossem transformados em consórcios públicos de direito público, obtendo assim a segurança jurídica que os pactos administrativos não tinham. Neste contexto dos consórcios administrativos, surgiram também Fóruns Regionais, comitês temáticos executando ações que aguardavam a regulamentação dos consórcios. (SINOEL *et al.*, 2011a).

Em 1990, surgiram os primeiros consórcios na área da saúde, principalmente referentes à organização do Sistema Único de Saúde (SUS), com a justificativa de que um município sozinho e pequeno, muitas vezes, não conseguia atender à demanda e os maiores eram quem acabavam atendendo à população. Assim, o consórcio de saúde torna-se uma forma de cooperação que auxilia o atendimento de toda a região. Uma vez que a saúde é uma atribuição básica de cada município e juntos podem buscar soluções que atendam a toda a população, além de tornar viável o cumprimento das obrigações de seus gestores. (SINOEL *et al.*, 2011a).

A Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM realizou uma pesquisa no período de junho a setembro de 2010, que relacionou 105 consórcios. Desses, 43 não estão adequados à Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, 31 não possuem informação sobre a Lei e 31 estão adequados a ela, sendo que alguns foram constituídos antes de sua promulgação. A pesquisa demonstra que alguns municípios participam de mais de um consórcio e que estes são formados, no mínimo, por dois municípios. Neste levantamento, os consórcios estão classificados pela sua atuação: seis em Turismo; um em Meio Ambiente; três em Meio Ambiente e Resíduos Sólidos; quinze em Saúde; cinco em Meio Ambiente e Recursos Hídricos; um em Informática; cinquenta e cinco em Infraestrutura, um em Desenvolvimento Socioeconômico e Saneamento Ambiental; dois em Desenvolvimento Socioeconômico e Saúde; três em Desenvolvimento Socioeconômico e Segurança Alimentar; e treze em Desenvolvimento Socioeconômico, e o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, referência no assunto consórcios e o CONDEMAT. (SÃO PAULO, 2010). Sendo destaque, por ser o objeto de estudo desta pesquisa de dissertação o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e o CONDEMAT.

2.5.4 Vantagens e limitações dos consórcios

A constituição do consórcio ocorre em função de uma necessidade comum aos entes federativos envolvidos, e a sua constituição proporciona algumas vantagens como: a autonomia do município; a melhora do relacionamento entre prefeitos; peso político regional para as demandas locais; o aumento da pressão junto aos governos superiores; a melhoria da gestão pública tornando-a mais eficiente; a diminuição da distância entre os municípios e as esferas superiores do governo; o aumento da transparência das decisões públicas; a troca de informações e ideias; ajuda às prefeituras menores; redução das desigualdades regionais e de arrecadação; a realização de ações que não poderiam ser feitas isoladamente; agilidade na obtenção dos recursos financeiros. (SINOEL *et al.*, 2011a).

Essa nova forma de política pública, através do consórcio, cria uma instância regional, um novo ambiente sem fronteiras territoriais, em que os entes federativos da região trabalham em conjunto para o seu desenvolvimento, viabilizando, através dos consórcios, uma política regional para tratar: da gestão dos resíduos sólidos; da infraestrutura; do desenvolvimento econômico; da saúde pública; da educação pública; da assistência social; inclusão socioproductiva; da segurança pública (SINOEL *et al.*, 2011a).

Os consórcios são apontados como um instrumento para um novo modelo gerencial: amplia a oferta de serviços por parte dos municípios; promove a racionalização de equipamentos, e um planejamento regional baseado nos interesses comuns, o que proporciona ganhos com as ações de políticas públicas. (CRUZ, 2006).

Os consórcios públicos têm segurança jurídica, garante os rateios e fontes financeiras. A Lei nº. 8.666/93 que trata dos processos de licitação com a Lei nº. 11.705/05 sofreu alteração quanto ao limite de valores para as modalidades de licitação, aos consórcios foram ampliados os valores mínimos para negociações em concorrência, tomada de preços ou convite.

A obtenção de recursos da União é mais fácil se for realizada através de um convênio feito com um consórcio, conforme o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Os consórcios proporcionam imunidade tributária e vantagens processuais,

quando se trata de prazos e utilização de precatórios, em caso de execução por quantia certa.

As experiências dos consórcios públicos ocorrem, na maioria das vezes, entre municípios heterogêneos, e esses arranjos auxiliam na gestão pública com a redução do custo das ações, aumento na capacidade de gerir e no diálogo entre os municípios. (STRELEC, 2011). Os consórcios públicos são considerados um instrumento de cooperação técnico-financeira para o desenvolvimento de projetos e outras ações destinadas à melhoria das ações públicas, que são objetivos comuns de entes consorciados. Podem fortalecer as relações do poder público e da sociedade civil, cria espaços para diálogos entre os dois, através da gestão compartilhada ou associada e, juntos, os entes associados podem realizar um planejamento regional estratégico e pleitearem recursos nas esferas de governo acima. (SINOEL *et al.*, 2011a).

É preciso salientar que é a cooperação que sustenta e cria o consórcio, resultado da vontade política, da articulação política entre os entes federativos, sem bandeiras político-partidárias. Esse pacto deve ser feito entre os executivos e gestores dos entes federados consorciados para alcançarem interesses comuns. (SINOEL *et al.*, 2011a). Para que os consórcios atendam à demanda da região metropolitana, é necessário implantar políticas públicas mais amplas, embora, às vezes, o ambiente não seja favorável a essa ação. (STRELEC, 2011).

Hoje, no Brasil, há consórcios espalhados por todas as regiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste e em diversas áreas. Gera o desenvolvimento urbano, educação, cultura, turismo, habitação, transporte, saúde, meio ambiente etc. O Brasil possui uma imensa diversidade, e a experiência de um pode não ser o modelo exato para outro. Sua implementação depende de alguns fatores como: a realidade local, os interesses dos atores envolvidos, o cenário político e institucional, comprometimento de todos os consorciados, pois todos devem saber e envolverem-se em prol de um interesse comum e não agirem de forma individualizada, além do fato dos consórcios terem como base a cooperação, por isso o papel das lideranças dos entes federados envolvidos é fundamental para que se vençam os entraves e para que os consórcios sejam bem sucedidos. (CRUZ, 2006). A governança dessa cooperação também é um desafio, já que envolve a sociedade civil e as elites regionais, além dos atores da sociedade, que podem

interferir de modo positivo ou negativo no andamento da governança. Portanto, não se pode esquecer que as ações públicas ocorrem em lugares que tenham cidadãos, pois eles devem fazer parte deste processo de cooperação. (DALLABRIDA; ZIMERMAN, 2009).

Após a Constituição de 1988, os municípios passaram a ter novas atribuições. Alguns não tinham recursos humanos e financeiros, ou eram de pequeno porte com baixa arrecadação, o que dificultava o cumprimento das tarefas públicas atribuídas ao município. A solução surgiu através da articulação integrada. O poder local, então, passou a utilizar os consórcios, ou outras formas de cooperação, como as agências e as, associações, para implementar as políticas públicas. Para a continuidade da cooperação, é necessário o preparo dos gestores municipais, uma agenda preparada e cumprida com a finalidade de resolver os problemas de interesse comum dos municípios envolvidos, além do incentivo dos governos de esferas superiores e do aperfeiçoamento das experiências. (CRUZ, 2005).

2.6 A experiência do Grande ABC

A região do Grande ABC tem uma área geográfica de 842 km², o quarto maior PIB do Brasil, mais de 2,5 milhões de habitantes, cerca de 90 mil empresas, tem cerca de 50% de seu território em área de mananciais, é um dos maiores mercados consumidores do país e foi o berço da indústria automobilística. O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que existe há 20 anos, é o resultado da união estratégica dos sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Diadema, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, que se uniram em 19 de dezembro de 1990. Sua personalidade jurídica era Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings. Em 8 de fevereiro de 2010, novamente em uma ação pioneira, a região passou a contar com o primeiro consórcio multissetorial de direito público e natureza autárquica do país, agora com a denominação oficial de Consórcio Intermunicipal Grande ABC. O consórcio surgiu com a função de articular políticas públicas para o desenvolvimento econômico e social de toda a região, com preocupação inicial nas áreas de mananciais e resíduos sólidos. Desde a sua constituição busca soluções para diversas questões, como a

construção dos piscinões, hospitais, faculdades de tecnologia, Rodoanel, além de terem desenvolvido políticas de incentivo para atrair novas indústrias. Porém, hoje com a nova situação jurídica, o consórcio extrapola a esfera das discussões políticas e pode firmar acordos entre as administrações e abrir processos de licitação para obras, serviços e locações em prol dos sete municípios, com a possibilidade de receber recursos oriundos das esferas federais e estaduais, bem como de organismos intermunicipais para realizar os projetos regionais dos 25 grupos de trabalho dos consórcios. Portanto, o consórcio tem autonomia, agilidade e dinamismo. Nessas duas décadas, algumas de suas criações são bastante conhecidas: o Fórum da Cidadania do ABC, de 1994, a Câmara do Grande ABC, de 1997, um espaço para discussões com a sociedade civil, e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, espaço para o desenvolvimento de fomento, da indústria e do comércio na região. (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2010).

Nos primeiros anos de funcionamento o seu foco era o meio ambiente, um problema sério e antigo de toda a região, e ponto de partida para a articulação entre os municípios, já que todos conseguiram chegar a um consenso. Como se tratava de um problema que onerava custos e que todos precisavam resolver formaram-se grupos técnicos organizados com profundo conhecimento na área. Este foi um passo importante para a cooperação na região, embora existissem limitações quanto às temáticas, mas já existia a perspectiva de atuação do consórcio em outras áreas com o objetivo de conseguir o desenvolvimento regional. (ABRUCIO; SOARES, 2001).

Uma das características marcantes da região do Grande ABC é a sua forte sociedade civil, fundamental para a construção da identidade regional e a cooperação na região. (CALDAS, 2007). Abrucio e Soares (2001) afirmam que o que caracteriza a cooperação no Grande ABC é o fato dos governos municipais e estaduais, trabalhadores, empresários e a população possuírem interesses comuns em um espaço de atuação e, conseqüentemente, à cooperação.

Os problemas que levaram à formação do consórcio, na década de 1990, foram os aglomerados urbanos com impactos negativos ao meio ambiente, a disposição final dos resíduos sólidos e a “desindustrialização” que ocorria na região, aumentando o desemprego, observados, também, em outras regiões. Tais

problemas foram encarados pelo poder público, pois não aconteciam em um único município, mas em toda a região do Grande ABC. A articulação entre sociedade, governos federal e estadual e municípios começou a surgir, um dos atores importantes nesse processo foi o então Prefeito de Santo André, Celso Daniel, que propôs uma alternativa à situação, a qual foi aceita pelos demais prefeitos da região. Convém lembrar que na época a maioria dos prefeitos do Grande ABC era do mesmo partido (Partido dos Trabalhadores – PT), o que facilitou a criação do consórcio. Outro ponto favorável foi a existência de identidade regional dos atores regionais. (CALDAS, 2007).

Cabe considerar, ainda, que o consórcio, ao ser criado, teve a sua denominação relacionada ao tema Meio Ambiente, pois tem relação com a bacia hidrográfica da região: Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings. Mas, com o passar do tempo, além da temática inicial, outras foram sendo incorporadas, como o desenvolvimento urbano e o econômico. (CALDAS, 2007).

O peso da identidade regional na constituição do consórcio foi importante. Segundo Abrucio e Soares (2001), a sua criação e o seu desenvolvimento deu-se em razão dos seguintes fatores: a) histórico – o território era só um; b) geográfico – área de mananciais; c) econômico – a crise dos anos 80 e a industrialização nas décadas anteriores causaram impacto na região; d) social e político – cultura associativa incentivada pelo movimento sindicalista e o movimento partidário da década de 70; e) cultural – fortalecimento da identidade regional através do sentimento dos atores quanto à região. Caldas (2007) também afirma que o sentimento de pertencimento pelos atores da região, ou seja, a identidade regional, foi muito importante para o sucesso das articulações no ABC em prol da cooperação.

Para Abrucio e Soares (2001), alguns fatores contribuíram para a criação dos organismos regionais no Grande ABC: a) a situação de crise e a transformação econômica que atingiu a região fez com que os atores se organizassem, influenciados pela identidade social, pelas lideranças e instituições políticas; b) os focos de associativismo da igreja católica, sindicatos, pequenos empresários, dirigentes comerciais, articulando-se para que ocorresse a cooperação; c) a atuação das lideranças políticas no processo de cooperação, que utilizaram as estruturas públicas destacando alguns nomes da região; d) a manutenção das instituições

regionais, mesmo atravessando períodos que entraram em baixa, mas que foi levada adiante pelos atores públicos em prol da governança regional.

Após a criação do consórcio, foram constituídas equipes de trabalho e, assim, se formaram as Comissões Técnicas estabelecendo uma política tributária regional, que tinha como objetivo resolver o problema da guerra fiscal, obstáculo ao processo de cooperação na região, e também se discutiu a proposta de unificação das alíquotas do Imposto Sobre Serviço (ISS). As cidades de São Caetano do Sul e São Paulo, não concordaram com tais propostas invalidando as tentativas de políticas tributárias, mas essas ações contribuíram para uma visão sobre a diversidade econômica dos municípios. A partir desse período, o consórcio progrediu quanto à discussão de propostas e definição de projetos; mas o progresso aconteceu apenas no campo da discussão e não no campo da ação regional. Este é o grande desafio para os consórcios. (ABRUCIO; SOARES, 2001).

O nascimento do Fórum da Cidadania do Grande ABC, em 1994, deu-se num momento em que a região sofria com problemas econômicos, e os atores da sociedade civil perceberam que deveria haver uma reação política diante do quadro e, como esta não ocorreu, organizaram-se para buscarem soluções. A mobilização envolveu o jornal Diário do Grande ABC, as associações comerciais, profissionais liberais, sindicatos, o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) da região, e outros, o que resultou na criação do Fórum. Este Fórum propiciou um maior diálogo e representação da região nas esferas estaduais e federais para solucionar os problemas vividos pela região. Conseguiu-se maior representatividade com a eleição de cinco deputados federais e oito estaduais. Portanto, o Fórum teve um papel importante na experiência cooperativa intergovernamental, pois a sua função era de agregar e mobilizar a sociedade civil para a resolução dos problemas da região. (ABRUCIO; SOARES, 2001).

A iniciativa do governo estadual de criar a Câmara do Grande ABC em 1997, com o Decreto estadual de Produtividade e Competitividade, que previa a criação das câmaras regionais em São Paulo, merece destaque, pois possibilitou que a rede de cooperação federativa se estendesse ao âmbito estadual priorizando o desenvolvimento econômico local. A Câmara não tem personalidade jurídica, pois se mantém por meio do Consórcio. Sua função é a de ser um local de negociação entre governo estadual, municipal e a sociedade civil, sendo considerada tripartite. A

Câmara proporcionou um lugar de discussão, no qual todos os entes, com exceção do Governo Federal, poderiam atuar na articulação regional, incluindo em sua agenda a temática do desenvolvimento econômico regional. (ABRUCIO; SOARES, 2001).

A Agência de Desenvolvimento Econômico foi criada em 1999, com o objetivo de revitalizar a economia local, promover o desenvolvimento econômico, desenvolver ações de marketing regional, produzir informações sobre a região e realizar ações técnico-financeiras de apoio e fomento às pequenas e médias empresas. Diferente das outras instâncias, a Agência tem um perfil mais técnico-acadêmico e menos político. Também possui mais autonomia financeira, por conta da participação do setor privado e mais flexibilidade, pois não tem que seguir as limitações dos consórcios, uma organização mista que pode buscar recursos financeiros, junto a organismos internacionais. (ABRUCIO; SOARES, 2001)

Na análise de Abrucio e Soares (2001) sobre as fragilidades da experiência regional do ABC, destacam-se alguns problemas, como a inconstância de comprometimento por parte dos gestores dos municípios e presidentes das câmaras devido à mudança de liderança que ocorre por causa das eleições. Destacam-se ainda outras questões como a participação cíclica e diferenciada dos empresários, que têm uma visão global e não local; além de, em algumas empresas, as decisões partirem de sedes fora do ABC, além do fato de alguns empresários morarem fora da região. Em 2000, foi elaborado o primeiro Planejamento Estratégico Regional, que vigorou até 2010.

Os eixos que permeiam o novo Planejamento Estratégico são os seguintes: infraestrutura; desenvolvimento econômico regional; desenvolvimento urbano e gestão ambiental; saúde; educação, cultura e esporte; assistência, inclusão social, direitos humanos; segurança pública. (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2010).

3 MÉTODO

3.1 Tipo de pesquisa

A presente pesquisa tem como delineamento o estudo de caso. Essa escolha deve-se ao fato de constituir a modalidade mais adequada para alcançar os objetivos propostos. Visa estudar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto, sem a preocupação de limitar-se a número de variáveis a serem consideradas. (YIN, 2010). Também pelo interesse em estudar exhaustivamente o fenômeno da regionalidade no âmbito de uma região específica, a do Alto Tietê, preservando o caráter unitário da investigação. (GIL, 2009). Segundo Stake (1995), o delineamento assume a característica de estudo de caso intrínseco, já que não tem o propósito de promover qualquer tipo de generalização, embora, seja esperado que a pesquisa possa contribuir para o aperfeiçoamento das teorias sobre o tema e incentivar mais estudos sobre a região do Alto Tietê.

3.2 Definição da unidade-caso

A unidade-caso é constituída pela região do Alto Tietê, embora composta por vários municípios, está sendo tratada como unidade-caso. De acordo com Gil (2009) pode ser definida como um caso típico, no qual busca-se explorar as informações prévias, em que a amostra parte de opiniões de pessoas-chaves, pois se refere a um território com incipiente processo de construção da regionalidade.

3.3 Elaboração do protocolo

Para orientar as decisões importantes a serem tomadas ao longo do processo de pesquisa elaborou-se um protocolo. Constam deste protocolo:

- 1) dados de identificação;

- 2) introdução, abrangendo a relevância teórica e prática do estudo, a justificativa de sua realização, a identificação dos potenciais beneficiários da pesquisa;
- 3) trabalho de campo, abrangendo: a) definição de organizações e pessoas que constituirão objeto da pesquisa; b) definição de estratégias para acesso às organizações e informantes; c) agenda para atividades de coleta de dados;
- 4) questões específicas para coleta de dados. As questões referem-se ao processo de institucionalização da região, à imagem da região e à identificação dos atores com a região.

3.4 Técnicas de coleta de dados

Por se tratar de um estudo de caso, foram utilizadas múltiplas técnicas de coleta de dados: entrevistas, observação e análise de documentos.

3.4.1 Análise de documentos

Foram utilizadas múltiplas fontes documentais: a) documentos oficiais: minutas do consórcio e leis; b) material publicado em jornais e revistas da região do Alto Tietê; c) publicações de organizações da ADRAT e ACAT; c) documentos disponibilizados pela Internet do CEPAM; 5) registros estatísticos do SEADE.

3.4.2 Entrevistas

Foram realizadas entrevistas por pautas, ou seja, orientadas por uma relação de pontos de interesse, explorados ao longo da pesquisa e que se encerram ao se perceber a repetição nas respostas. (Gil, 2009). As entrevistas foram dirigidas a atores importantes da região, que participaram ou participam de forma intensa, por um determinado período, ou não, do processo de constituição dos organismos

regionais do Alto Tietê. Esta escolha se fez necessária para garantir a credibilidade.

Foram entrevistados onze atores, sendo: um vice-prefeito, um prefeito, presidente de um dos organismos regionais, gerente de um organismo da sociedade civil, um coordenador e um gestor da área de turismo da região, três ex-secretários executivos da Associação dos Municípios do Alto Tietê, o secretário executivo do Consórcio de Desenvolvimento do Alto Tietê da região e o editor-chefe de um jornal da região.

Definidas as pautas para as entrevistas, procurou-se conceder ampla liberdade aos participantes para se expressarem. As entrevistas foram gravadas com permissão e a duração varia de dez minutos a duas horas, cada.

3.4.3 Observação

Procedeu-se à observação nas sedes dos organismos, com o objetivo obter informações adicionais, estratégia na qual o pesquisador é muito mais um espectador do que um ator. (GIL, 2009). Foi permitida a observação em uma reunião realizada em um dos organismos regionais e, assim, pode-se adquirir informações importantes para complementar as entrevistas.

3.5 Análise e interpretação dos dados

A fim de evitar a mera apresentação discursiva dos resultados, tão comum nos trabalhos designados como estudos de caso, foram adotados múltiplos cuidados no processo de análise e interpretação de dados, como: postura interpretativista, que privilegia o conhecimento do fenômeno do ponto de vista de seus agentes; definição prévia dos procedimentos adotados, com a flexibilidade necessária para se obter dados com a possibilidade de abranger maior visão do contexto geral.

3.5.1 Estabelecimento de categorias analíticas

Mediante as análises das transcrições das entrevistas, dos relatos de observações e do texto dos documentos, foram identificadas assertivas significativas em relação ao fenômeno estudado, às quais foram conferidas designações verbais (códigos), que, por sua vez, foram agrupadas de maneira a gerarem conceitos relevantes. Estes, devidamente codificados, foram organizados de acordo com suas similitudes, para gerarem categorias analíticas, e assim, constituírem a base da análise.

3.5.2 Exibição dos dados

Com o objetivo de evitar a mera apresentação discursiva dos resultados, realizou-se a construção de matrizes e diagramas para sumarizar e relacionar os dados.

3.5.3 Busca de significados

Com o intuito de obter significados, foram utilizadas táticas diversas, tais como:

- 1) verificação sistemática dos temas que se repetem;
- 2) categorização de elementos para identificar agrupamentos que se definem por compartilharem o mesmo conjunto de atributos;
- 3) estabelecimento constante de comparações e contrastes.

3.5.4 Busca da credibilidade

Com o objetivo de proporcionar maior credibilidade aos resultados, foram adotados os procedimentos:

- 1) conhecimento prévio dos informantes para garantir sua representatividade;

- 2) definição da qualidade dos dados, mediante análise das circunstâncias em que foram obtidos;
- 3) preferência pelos resultados obtidos por informantes que praticaram as ações.

3.5.5 Triangulação

As informações obtidas por diferentes fontes de evidência foram confrontadas com as informações pertinentes à bibliografia, na mídia e documentos, sendo assim somente foram corroborados os dados que se mostraram convergentes em relação à maioria das fontes.

3.5.6 Obtenção de *feedback* dos participantes

Como a orientação básica no processo de análise e interpretação é a interpretativista, os resultados foram submetidos a alguns participantes para eventuais correções.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Apresenta-se nesta seção a análise e discussão dos dados. Procede-se inicialmente à apresentação de dados históricos referentes à Região do Alto Tietê. Passa-se, a seguir, à sua caracterização geográfica, demográfica, econômica e política. Na terceira seção, procede-se à análise e discussão do processo de constituição dos organismos regionais. Por fim, procede-se a análise da discussão acerca da identidade da região e da consciência regional de seus atores.

4.1 Histórico da região do Alto Tietê

Os primeiros registros históricos acerca de movimentos humanos na Região do Alto Tietê aparecem no atual município de Mogi das Cruzes. Ao primeiro dia de setembro de 1611, foi fundada pela Coroa Portuguesa a vila Santa Anna das Cruzes de Mogi. Foi um evento incomum, pois a vila foi fundada no Planalto Atlântico, distante das zonas marítimas, onde se localizava a maioria das vilas, isolada pela Serra do Mar. Ao longo do século XVI, toda a área ocupada por Mogi das Cruzes, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Itaquaquecetuba, Poá, Salesópolis e Suzano, além das cidades de São Vicente, Santos e parte do Vale do Paraíba, encontravam-se juridicamente circunscritas à Capitania de São Vicente, fundada em 1532. (DIAS; DIAS, 1998).

As riquezas no Brasil nessa época eram muito mais evidentes no Nordeste, que dispunha de uma melhor condição natural. A maioria dos funcionários públicos, o bispado, as grandes vilas e até a capital do país estavam lá nessa época. Embora o litoral de São Vicente fosse propício à plantação de cana-de-açúcar, contava apenas com a economia de subsistência. A distância dos centros agroexportadores dificultava a compra de escravos para a lavoura, devido aos preços altos, ou pela distribuição, que era muito mais favorecida no Nordeste. Diante das dificuldades para obtenção de escravos, começou-se a capturar e a vender os índios, assim, os bandeirantes destruíram diversas aldeias e escravizaram os sobreviventes nas regiões do Tietê e do Vale do Paraíba, onde acampavam, organizavam-se e intensificavam os ataques aos grupos Guaianás, Guarulhos e Tupiniquins. Em 1590,

após um período em que a região ficou esquecida, e que Portugal já estava uma década sob o domínio da Espanha, os líderes da Vila de São Paulo, com o apoio da Capitania de São Vicente, organizaram um exército visando destruir os aldeamentos de índios e escravizá-los, criando uma faixa de segurança. Com a dizimação da nação indígena da região, as tribos hostis recuaram, dando início ao seu povoamento, em especial o de Mogi das Cruzes. (DIAS; DIAS, 1998).

Em 1601, Gaspar Vaz, juiz da vila de São Paulo, e seus companheiros, embrenharam-se nas matas por dez anos e povoaram a região de Mogi das Cruzes. Em suas terras, Vaz construiu uma capela consagrada a Santa Ana e no seu entorno colonos foram construindo suas moradias. Esses vinham de São Paulo com a perspectiva de conseguirem lotes, já que eram de condição humilde. Por volta de 1611, a população alegava que Mogi das Cruzes era distante de São Paulo. Como a região já tinha boas terras e boas plantações, seus habitantes pediram ao Governador que efetuasse a elevação de povoado à condição de vila. Foi dada a concessão em virtude do interesse de encontrar ouro ou de implantar alguma cultura agroexportadora no futuro. Assim, nos anos seguintes, destacou-se o povoamento do corredor entre as Serras do Mar e Mantiqueira, onde está situada Mogi das Cruzes. Começou o povoamento também no Vale do Paraíba, fazendo a população desbravar novos territórios à procura de riquezas. (DIAS; DIAS, 1998).

Mogi das Cruzes começou a tomar feições urbanas, com forte influência dos índios no uso da língua tupi em alguns lares, nas técnicas para a lavoura etc. No entanto, Mogi das Cruzes surgia sem encantos e nem mesmo o ciclo minerador ajudou no desenvolvimento do Alto Tietê, que era considerado uma área pobre. Durante o ciclo minerador, enquanto todos corriam para Minas Gerais, Mogi das Cruzes ficava às margens de um caminho que ligava São Paulo ao Rio de Janeiro e à Minas Gerais. A população vivia fechada em suas casas, a maioria em áreas rurais e afastadas, com medo dos ataques indígenas e só se manifestava em grandes ocasiões, em festas religiosas. Mas em 17 de agosto de 1671, Mogi das Cruzes foi finalmente elevada à categoria de município. (DIAS; DIAS, 1998).

Por volta de 1720, a exploração das minas iniciou um período de euforia em Mogi das Cruzes, que, de certa forma, foi beneficiada em razão de estar situada à beira da estrada, pois nesta época a região paulista era o mercado abastecedor das regiões mineiras. A partir de 1739, o foco passou para o escoamento do gado e

Mogi das Cruzes tornou-se entroncamento de rota e centro abastecedor para os viajantes. Por volta de 1750, no Alto Tietê, abriu-se espaço para o cultivo do algodão, tendo como consequência o surgimento dos tecelões e, em 1798, o algodão e tecidos já eram exportados, juntamente com milho, aguardente, farinha, milho, feijão, arroz, em proporções pequenas. Assim, o Alto Tietê começou a prosperar, porém precisava ser auxiliado pela diminuição das taxas do governo, pois a cidade ainda era pobre. Por volta de 1872, o centro urbano começava a se estruturar na cidade, gerando a busca de melhorias de infraestrutura e prestação de serviço aos viajantes. (DIAS; DIAS, 1998).

A partir do século XIX, em função da ferrovia, Mogi das Cruzes passou a ter crescente organização pública e muitas ações para o seu desenvolvimento foram realizadas, a via férrea, que trouxe saneamento, iluminação e infraestrutura. Mais tarde, na década de 1970, foram construídas as estradas Mogi-Bertioga e Mogi-Dutra e, hoje, a região conta com acessos às rodovias Ayrton Senna e Carvalho Pinto.

Em 1908, chegaram os primeiros imigrantes japoneses ao Brasil, mas não vieram de imediato para o Alto Tietê; passaram antes por outras regiões. Nessas regiões, foram atraídos pela cultura do café e enfrentaram de início problemas com a língua e doenças; outros não tinham liberdade de ir e vir, mas à medida que as colônias cresciam, os donos das terras faziam parcerias com os japoneses e alguns problemas foram resolvidos; porém, alguns tiveram que se deslocar por imposição dos senhores. Os japoneses que se instalaram no Alto Tietê, o fizeram espontaneamente e, com o crescimento das colônias na região, desvincularam-se dos grandes proprietários e passaram a ser proprietários das terras, o que favoreceu as culturas da região, pois passaram a abastecer os grandes centros urbanos, transformando a região no “cinturão” hortifrutigranjeiro da Grande São Paulo. (DIAS; DIAS, 1998).

A maioria dos municípios da região fazia parte do território de Mogi das Cruzes, que era caminho dos viajantes que fincavam suas cruces para rezarem ou identificarem as rotas. A combinação tropeiros e religiosidade forte fez com que os povoados surgissem em torno das capelas, que mais tarde se transformaram em igrejas, como: Igreja Matriz de Biritiba Mirim, a Capela de Nossa Senhora da Ajuda em Guararema, a Capela de Senhor Bom Jesus em Arujá, entre outras. Em

Guarulhos, o padre jesuíta João Álvares foi o responsável pela primeira capela do povoado e, por isso, é considerado o fundador da cidade. Em Poá, grande parte de seu território, assim como outros municípios do Alto Tietê, também pertenceram aos representantes da igreja, neste caso, à ordem religiosa do Carmo. O primeiro vigário da paróquia, criada em 1935, foi o padre Eustáquio que, por sua grande dedicação à cidade, acabou atraindo muitos visitantes à gruta e à igreja, em busca de sua água benta. Finalmente, a partir dos anos 1940, a Fonte Áurea de Poá começou a ser conhecida por suas propriedades medicinais e, verificou-se posteriormente que sua água tinha um alto teor radioativo, sendo própria para o consumo e banho. Assim, a partir de 1970, essa cidade ficou conhecida como Estância Hidromineral. (SÃO PAULO, 2011a; DIAS; DIAS,1998).

Guararema, segundo alguns historiadores, foi povoada por índios; segundo outros, os índios foram trazidos por Gaspar Vaz. A história de Itaquaquecetuba é parecida, pois muitos historiadores afirmam que foi fundada por jesuítas que administravam a freguesia de Itaquaquecetuba, nome que se origina de uma espécie de madeira, taquacietuba, que em tupi-guarani significa “muitas taquaras cortantes”. Isto porque dentre as principais atividades econômicas da cidade, desde 1743, a produção de telhas e a extração de madeira se destacavam. (SÃO PAULO, 2011a; DIAS; DIAS, 1998).

A colônia japonesa tem presença marcante na região. Os primeiros imigrantes surgiram em Biritiba, em 1929, desenvolvendo a cultura de hortifrutigranjeiros. Essa colônia foi responsável pela transformação de Itaquaquecetuba em uma cidade participante do cinturão verde, assim como Salesópolis. Em Arujá, além da imigração japonesa, também vieram os portugueses.

Ferraz de Vasconcelos, povoado que começou com a agricultura de subsistência, gado e caça, recebeu, assim como Biritiba Mirim, imigrantes italianos que vinham fugidos da guerra com dinheiro, e que logo compraram propriedades, bem como os japoneses, que melhoraram a produção da uva Itália, trazida pelos italianos, tornando a região conhecida por essa produção e também pelas festas tradicionais da uva. (SÃO PAULO, 2011a; DIAS; DIAS,1998).

Boa parte da região, como a área do município de Biritiba Mirim, integra a Mata Atlântica, uma área de mananciais que apresenta forte potencial ecológico como fonte de renda. Salesópolis é uma área protegida pela Lei de Proteção dos

Mananciais, onde se proíbe a instalação de indústrias, o que dificulta o desenvolvimento da região. A solução buscada pela cidade está no ecoturismo e na educação ambiental, já que é em Salesópolis que nasce o rio Tietê, que atravessa todo o estado de São Paulo. (DIAS; DIAS, 1998).

A estrada de ferro impulsionou o povoamento e o progresso de várias cidades, como Itaquaquecetuba e Ferraz de Vasconcelos, que após a instalação de luz elétrica tiveram algum desenvolvimento industrial, apesar de já terem sido consideradas como cidades-dormitório. Em 1876, entra em funcionamento o trecho da Estrada de Ferro Central do Brasil, o que impulsionou o crescimento da cidade de Guararema. Arujá, por sua vez, teve um crescimento imobiliário que resultou no seu crescimento demográfico, além da implantação de indústrias de médio e grande porte. (DIAS; DIAS, 1998).

Guararema e Santa Isabel apresentam vocação para o turismo. Guararema é considerada “A Pérola do Vale”, pois o turismo enfatiza as belezas naturais, o trecho limpo do Rio Paraíba e algumas igrejas muito antigas, além da influência da cultura japonesa que tornou por muitos a cidade conhecida pelo cultivo de rosas e, hoje ganhou força a produção de orquídeas, tornando-a conhecida nacionalmente. (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAREMA, 2011). Santa Isabel começou com a cultura do café e depois se industrializou, mas, hoje, apresenta diversos pesqueiros, clubes, alambiques, hípicas, cachoeiras e outros serviços.

Entre os caminhos que ligavam Mogi das Cruzes ao litoral e a São Paulo, surge Suzano, um importante ponto de parada para os viajantes, que era também uma área rural. Durante a construção da via férrea nos outros municípios, Suzano foi fornecedora de madeira para os dormentes, o que favoreceu a construção da via provisória com o nome de Piedade. Joaquim Augusto Suzano Brandão foi o responsável pela substituição da estação de madeira pela de alvenaria, o que inspirou sua homenagem com a denominação da vila que pertencia a Mogi das Cruzes como Suzano. Após ganhar sua autonomia, em 1948, a cidade cresceu através da produção rural, impulsionada pelos imigrantes japoneses e pelas indústrias da região. (SÃO PAULO, 2011a; DIAS; DIAS, 1998).

Na região de Guarulhos, em 1590, foram encontradas minas de ouro. A região neste período foi área para a plantação de trigo, algodão, criação de gado e produção de aguardente. Após tornar-se cidade em 1906, Guarulhos recebeu, em

1915, cinco estações de trem, porém foi na década de 50 que passou a ser território de várias empresas que ali se instalaram e se beneficiaram com a construção da rodovia Presidente Dutra, em 1954. A partir daí, Guarulhos se expandiu em número de indústrias, o que causou a explosão demográfica na região (SÃO PAULO, 2011a; PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2011).

Este é o retrato do início da região do Alto Tietê, que se formou pela proximidade, partindo de uma cidade central que era Mogi das Cruzes, marcada pela religiosidade que fundava os povoados, pela influência dos imigrantes que cresceram no entorno das igrejas, pelas vias férreas com indústrias, comércios e pelo turismo que começa a se desenvolver nas áreas de mananciais.

4.2 Caracterização da região do Alto Tietê

4.2.1 Caracterização geográfica

A Região do Alto Tietê corresponde a uma das seis subdivisões da Região Metropolitana de São Paulo, que possui trinta e nove municípios, dos quais, onze pertencem à região, que são: Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Santa Isabel, Salesópolis e Suzano. A região se estende desde o extremo leste da capital paulista até a margem do Rio Paraíba, sendo que, na divisa do município de Guararema, faz limites territoriais com São Paulo, Santo André, Bertioga, Santos, Mariporã, Nazaré Paulista, São Sebastião, Santa Branca, Paraíbuna, Caraguatatuba, Jacareí, Mauá, Ribeirão Pires, Igaratá e Rio Grande da Serra.

A região é cortada pelo Rio Tietê, cuja nascente está em um dos municípios, e sua localização favorece as operações logísticas, pois é cortada por ferrovias, e tem acesso às rodovias Ayrton Senna e Dutra, Tamoios, Mogi-Bertioga, Rodovia Índio Tibiriçá e Radial Leste. Além de ser favorecida pela conexão com o litoral, com os portos de Santos e Guarujá, com o Vale do Paraíba, o Grande ABC, e os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Outra vantagem da região é o Aeroporto

Internacional de Guarulhos, o maior da América do Sul. Outra, ainda, é vir a ser cortada pelo Trecho Leste do Rodoanel.

Figura 1 – Mapa da região do Alto Tietê



Fonte: Associação dos Municípios do Alto Tietê - AMAT (2010).

4.2.2 Caracterização demográfica

A população da região do Alto Tietê chega a quase três milhões de habitantes, conforme indica a tabela 1. Representa 6% da população do Estado de São Paulo e teve um aumento populacional de 16,69% na última década. Algumas cidades são consideradas cidades-dormitório, por fazerem divisa com São Paulo, que foi crescendo e empurrando a população para o extremo leste.

A região faz divisa com o município de São Paulo, o Grande ABC e o Vale do Paraíba. Em relação à taxa de crescimento dos últimos dez anos, destaca-se a cidade de Arujá, com 2,41%, que apesar da área industrial, tem um crescimento de condomínios residenciais de classe média alta, pelo seu acesso às principais rodovias que levam a São Paulo, o que sinaliza a migração das pessoas para o Alto Tietê. Observa-se, ainda, o baixo crescimento populacional de Salesópolis (0,87%), que ocorre devido à grande área de mananciais, impossibilitando novas construções.

Tabela 1 – Crescimento da população e área territorial de 2000 a 2010

Municípios	Área Territorial Km ²	População hab. 2011	Taxa de Crescimento da População 2000/2010
Arujá	97,45	76.557	2,41%
Biritiba Mirim	316,72	28.970	1,51%
Ferraz de Vasconcelos	30,07	170.947	1,71%
Guararema	270,50	26.240	1,67%
Guarulhos	318,01	1.236.884	1,33%
Itaquaquecetuba	81,78	326.771	1,69%
Mogi das Cruzes	714,16	393.548	1,62%
Poá	17,18	107.016	1,03%
Salesópolis	425,84	15.760	0,87%
Santa Isabel	361,49	51.118	1,44%
Suzano	205,87	265.877	1,41%
Alto Tietê	2.839,07	2.699.688	16,69%
Região Metropolitana da Grande São Paulo	7.943,82	19.867.456	0,97%
Município de São Paulo	1.522,99	11.377.021	0,76%
Estado de São Paulo	248.209,43	41.692.668	1,62%

Fonte: São Paulo (2011a).

Do ponto de vista geográfico, são os recursos hídricos e as áreas de mananciais que merecem destaque. A região é responsável por abastecer boa parte do Estado. Cerca de 15%, conforme dados da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). A região tem uma estância hidromineral, várias cachoeiras e nascentes, inclusive a do Rio Tietê, daí a denominação da região. (SUBCOMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA ALTO TIETÊ CABECEIRAS, 2010).

Na década de 1990, foi criado o Comitê de Bacias Hidrográficas do Alto Tietê, pela Lei nº. 7.663, de 30 de dezembro de 1991, composto por trinta e quatro municípios, constituído por diversos órgãos, dentre eles o Subcomitê da Bacia Hidrográfica Alto Tietê Cabeceiras, formado pelos municípios: Salesópolis, Ferraz de

Vasconcelos, Poá, Suzano, Biritiba Mirim, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Arujá e São Paulo, os municípios de Guararema e Santa Isabel não fazem parte. Esse órgão, de caráter consultivo e deliberativo, é um colegiado que compõe o Sistema Integrado de Gerenciamento Hídrico, responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos da região e pelo desenvolvimento de planos de proteção ambiental, entre outras funções. Segundo Subcomitê da Bacia Hidrográfica Alto Tietê Cabeceiras (2010), 64% da região é constituída por área de mananciais e abrange a área do chamado “Cinturão verde” da Grande São Paulo, unidades de conservação, notadamente da Mata Atlântica, algumas áreas de serrado e parques ecológicos como o do Alto Tietê, Parque das Nascentes do Alto Tietê e Serra do Itapeti, além de barragens como a da Ponte Nova, Ribeirão do Campo e Piratininga e cachoeiras.

Tabela 2 - Área de proteção de mananciais dos municípios do Alto Tietê em (%)

Municípios	Área de Mananciais (%)
Arujá	51%
Biritiba Mirim	89%
Ferraz de Vasconcelos	40%
Guararema	-
Guarulhos	30%
Itaquaquecetuba	-
Mogi das Cruzes	49%
Poá	6%
Salesópolis	98%
Santa Isabel	82%
Suzano	72%

Fonte: Subcomitê da Bacia Hidrográfica Alto Tietê Cabeceiras (2010).

A tabela 2 apresenta o percentual de área de proteção de mananciais de cada município do Alto Tietê. Essas áreas são de interesse público, portanto, o lixo, o crescimento desordenado nas áreas próximas aos rios e a remoção de florestas são problemas que podem prejudicar os recursos hídricos.

O município de Itaquaquecetuba se enquadra na Área de Proteção Ambiental – Várzea do Alto Tietê. As Áreas de Proteção Ambiental (APAS) são áreas organizadas, de ordenamento territorial, orientadas para o uso sustentável dos

recursos naturais, que devem ser protegidas na região, garantindo o desenvolvimento sustentável através da preservação e recuperação ambiental, e atendendo às necessidades humanas com a participação da comunidade local. (SUBCOMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA ALTO TIETÊ CABECEIRAS, 2010).

A região abrange dois reservatórios em construção e três reservatórios que estão em funcionamento: Ponte Nova, no Município de Salesópolis; Jundiaí, em Mogi das Cruzes; Taiapuê, na divisa de Mogi das Cruzes e Suzano. (SUBCOMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA ALTO TIETÊ CABECEIRAS, 2010).

Conforme tabela 2, Salesópolis tem 98% do seu território em área de mananciais, o que dificulta o aumento de moradias, sendo que nesta área existe o Parque das Águas Nascentes desde 1996, onde nasce o Rio Tietê na Serra do Mar, a 113 km da capital e a 22 km do Oceano Atlântico; portanto uma cidade vocacionada para o turismo. Essa cidade também abriga a Estação Biológica de Boracéia, com 96 hectares, situada em área de proteção de mananciais com árvores ameaçadas de extinção. Biritiba Mirim, conforme indica a tabela 2, tem 89% de área de mananciais, o que inviabiliza qualquer nova construção na área, e Guararema, não é cortada pelo Tietê e, sim, pelo Rio Paraíba do Sul, pertencente à Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul, que possui uma área referente à Serra do Itapeti, considerada área de proteção permanente. O crescimento populacional da região, e as áreas de mananciais, trazem grande preocupação para a região em relação à habitação em áreas de risco e em área de proteção ambiental.

4.2.3 Caracterização econômica da região

Os municípios de Mogi das Cruzes, Suzano e Guarulhos juntos têm cerca de 60 mil estabelecimentos comerciais. (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2011; PREFEITURA MUNICIPAL DE SUZANO, 2011; PREFEITURA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES, 2011). Os números do Produto Interno Bruto *per capita* de Guarulhos, conforme tabela 3, aproximam-se dos números de São Paulo. A arrecadação do Imposto Sobre Mercadoria e Circulação de Serviço (ICMS), por sua vez, mostra uma variação entre os municípios.

A região é responsável pelo abastecimento da Capital e de várias outras regiões, por integrar o Cinturão Verde, com grande produção de hortifrutigranjeiros e flores. Destaca-se Mogi das Cruzes, com cerca de 2.000 produtores rurais, que abastecem 35% de todo o mercado consumidor de São Paulo. (PREFEITURA DE MOGI DAS CRUZES, 2011). A região atrai atividades logísticas, comércio exterior, turismo de negócio, abriga várias indústrias, possui uma grande área comercial e o setor de serviços também merece destaque pelo seu crescimento, além de uma forte vocação para o turismo resultante da área de mananciais.

A região possui chácaras, pesqueiros, um *resort*, dois clubes de *golf*, cachoeiras, hotéis, passeios ecológicos, estância turística e hidromineral. O patrimônio histórico-cultural da época do Brasil Colônia, representado por sua arquitetura, principalmente das igrejas, bem como o acesso facilitado ao Aeroporto Internacional de Guarulhos/Cumbica, são fatores que contribuem para grande movimentação de pessoas na região. Possui três grandes shoppings e há ainda a possibilidade de se construírem mais dois, o que movimenta o comércio da região, que será beneficiada pelo trecho leste do Rodoanel, que passará por três cidades e trará grande contribuição logística, mão de obra e qualidade de vida. Existe também a possibilidade do Trem de Alta Velocidade passar pela região, melhorando a locomoção dos moradores.

Tabela 3 – População e PIB *per capita* dos municípios do Alto Tietê

Municípios	População 2011	PIB Per Capita 2008
Arujá	76.557	R\$ 19.017,06
Biritiba Mirim	28.970	R\$ 7.660,94
Ferraz de Vasconcelos	170.947	R\$ 6.991,61
Guararema	26.240	R\$ 14.024,50
Guarulhos	1.236.884	R\$ 24.989,21
Itaquaquetuba	326.771	R\$ 7.245,67
Mogi das Cruzes	393.548	R\$ 18.064,63
Poá	107.016	R\$ 18.866,65
Salesópolis	15.760	R\$ 7.916,53
Santa Isabel	51.118	R\$ 13.278,10
Suzano	265.877	R\$ 18.952,30
Total (Alto Tietê)	2.699.688	R\$ 157.007,20
Região Metropolitana	19.867.456	R\$ 29.172,57
Município de São Paulo	11.377.021	R\$ 32.493,96
Estado de São Paulo	41.692.668	R\$ 24.457,00

Fonte: São Paulo (2011a).

As cidades de Arujá, Ferraz de Vasconcelos, Suzano, Mogi das Cruzes, Guarulhos e Itaquaquetuba se destacam pelo número de indústrias, dentre elas, a Companhia Suzano de Papel e Celulose, de projeção internacional. Entretanto os maiores índices de renda *per capita* são os de Guarulhos e Arujá e o menor é o de Ferraz de Vasconcelos.

Mogi das Cruzes e Guarulhos possuem juntas cerca de 3.000 indústrias e Guarulhos possui o segundo maior parque industrial de São Paulo. As pequenas indústrias representam aproximadamente 92% do total de empresas da região. (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2010; SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE, 2010). A tabela 4 indica a

arrecadação de Imposto Sobre Mercadoria e Circulação de Serviço (ICMS) de janeiro até outubro de 2011.

Tabela 4 - Arrecadação de ICMS dos municípios do Alto Tietê (jan./out. 2011)

Municípios	ICMS - período de jan/out 2011 em milhões	(%) de arrecadação de cada município
Arujá	R\$ 28.339.445,08	2,9%
Biritiba Mirim	R\$ 4.395.151,09	0,5%
Ferraz de Vasconcelos	R\$ 23.338.688,50	2,4%
Guararema	R\$ 13.921.086,27	1,4%
Guarulhos	R\$ 567.548.621,35	58,8%
Itaquaquecetuba	R\$ 47.609.118,06	4,9%
Mogi das Cruzes	R\$ 129.673.638,01	13,4%
Poá	R\$ 24.481.675,71	2,5%
Salesópolis	R\$ 3.652.697,67	0,4%
Santa Isabel	R\$ 11.950.341,54	1,2%
Suzano	R\$ 109.743.545,08	11,4%
Total	R\$ 964.654.008,36	

Fonte: São Paulo (2011d).

Guarulhos detém 58,8% da arrecadação da região, conforme a tabela 4. Em contrapartida, Salesópolis tem 0,4% e Biritiba Mirim 0,5%, ou seja, as menores arrecadações da região. Essas diferenças mais evidentes na arrecadação indicam que certos municípios só poderão resolver problemas de políticas públicas se unirem forças, se constituírem uma região de fato. Um município que não consiga resolver os problemas de saúde pública na sua cidade faz com que o cidadão procure o município mais próximo. Porém, agindo em conjunto, cria-se um hospital ou hospitais com especialidades que possam atender a todos. Vale ressaltar que a região tem cerca de vinte hospitais, dentre eles alguns particulares e outros públicos, que apresentam problemas com a falta de leitos para atenderem a população da região.

Tabela 5 – Índice de Desenvolvimento Humano da região (IDH) - 2000

Municípios	IDH - 2000
Arujá	0,788
Biritiba Mirim	0,750
Ferraz de Vasconcelos	0,772
Guararema	0,798
Guarulhos	0,798
Itaquaquecetuba	0,744
Mogi das Cruzes	0,801
Poá	0,806
Salesópolis	0,748
Santa Isabel	0,766
Suzano	0,775
São Paulo	0,841
Estado de São Paulo	0,814

Fonte: São Paulo (2011c).

A região possui faculdades, universidades particulares, faculdades de tecnologia e escolas técnicas estaduais, institutos federais de educação ciência e tecnologia, além das escolas construídas pelos municípios.

A região apresenta notável potencial econômico para o desenvolvimento, mas as sérias questões sociais ainda são problemas para os governantes. Buscar recursos para educação exige uma ação em conjunto para o desenvolvimento, redução de índices negativos e aumento da empregabilidade.

Segundo a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, (2011), as cidades que mais se desenvolveram na região do Alto Tietê foram Guarulhos, Guararema e Mogi das Cruzes, que estão entre as cem primeiras do Estado de São Paulo, com indicadores acima de 0,8 pontos. Quanto maior a proximidade de 1, maior é o desenvolvimento da cidade. Assim, os municípios de Salesópolis, Biritiba Mirim e Itaquaquecetuba apresentaram os piores resultados.

Comparando o crescimento do ano de 2000 até 2009, as cidades de Guarulhos, Guararema e Arujá estão entre as que mais se desenvolveram na região. Salesópolis, Santa Isabel e Suzano, por sua vez, estão entre as que menos se desenvolveram nesse mesmo período, conforme indica a tabela 6.

Tabela 6 - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal 2009

Posição no Ranking Estadual 2009	Cidades	IFDM 2009	IFDM 2000	Percentual de desenvolvimento dos últimos 9 anos
45º	Guarulhos	0,8521	0,7043	20,99%
77º	Guararema	0,8350	0,7026	18,84%
95º	Mogi das Cruzes	0,8245	0,7320	12,64%
126º	Arujá	0,8067	0,6868	17,46%
154º	Poá	0,7945	0,7352	8,07%
201º	Ferraz de Vasconcelos	0,7798	0,6808	14,54%
268º	Santa Isabel	0,7619	0,7491	1,71%
352º	Suzano	0,7413	0,7035	5,37%
482º	Biritiba Mirim	0,7140	0,5947	20,06%
491º	Itaquaquetuba	0,7107	0,6780	4,82%
575º	Salesópolis	0,6839	0,6711	1,91%

Fonte: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN (2011).

A região apresenta potencial econômico para o desenvolvimento, mas também muitos problemas. A tabela 7 mostra as diferenças entre os itens que são avaliados para o desenvolvimento das regiões. No Alto Tietê, o município de Salesópolis tem bons índices em educação e saúde, mas a geração de renda é um grande problema. O mesmo acontece em Santa Isabel e Biritiba Mirim. A tabela 7 apresenta as diferenças nos índices dos quesitos básicos para o desenvolvimento da região e essenciais para a população no Alto Tietê.

Tabela 7 – Dados sociais do Alto Tietê

Cidades	Educação	Saúde	Emprego e Renda
Arujá	0,8512	0,8733	0,6957
Biritiba Mirim	0,7812	0,7674	0,5933
Ferraz de Vasconcelos	0,7838	0,8262	0,7295
Guararema	0,8835	0,815	0,8065
Guarulhos	0,8375	0,8609	0,8581
Itaquaquecetuba	0,7388	0,7839	0,6094
Mogi das Cruzes	0,9181	0,8675	0,6878
Poá	0,8399	0,840	0,7038
Salesópolis	0,8526	0,8019	0,3971
Santa Isabel	0,0348	0,8778	0,4731
Suzano	0,8307	0,7902	0,6030

Fonte: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN (2011).

4.2.4 Contexto político

Em 2010, foram eleitos seis deputados federais da Região do Alto Tietê: Valdemar Costa Neto (PR), Guilherme Mussi (PV), Iolanda Ota (PSB), Junji Abe (DEM) e Roberto Lucena (PV). Foram também eleitos cinco deputados estaduais: André do Prado (PR), José Candido (PT), Heroilma Soares (PTB), Estevam Galvão (DEM), Luiz Carlos Gondim (PPS) e Alencar Santana Braga (PT). (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2011)

Dentre os deputados estaduais e federais que representam a região, alguns já passaram pela Associação dos Municípios de Alto Tietê - AMAT. Estevam Galvão (DEM), que foi o primeiro presidente da AMAT, segue em seu terceiro mandato parlamentar e por quatro vezes foi prefeito. Junji Abe, que também foi presidente da AMAT por três mandatos, foi prefeito por dois mandatos (2000 e 2008) e deputado estadual por três legislaturas consecutivas. André do Prado, por sua vez, foi prefeito de Guararema e atualmente é coordenador da Frente Parlamentar do Alto Tietê.

Esses parlamentares são importantes atores no processo de constituição dos organismos regionais no Alto Tietê, pois já participaram da AMAT e representam a

região nas esferas estaduais e federais. Considera-se, a propósito, que a região apresente grande contingente de eleitores, como indica a tabela 8. Dentre as cidades mais populosas da região, Guarulhos, Itaquaquecetuba e Mogi das Cruzes conseguiram eleger representantes nas esferas estaduais e federais.

Tabela 8 – População residente e eleitorado do Alto Tietê

Municípios	Eleitorado até out 2011	População hab. 2011	Eleitores (%)
Arujá	57.067	76.557	75%
Biritiba Mirim	21.101	28.970	73%
Ferraz de Vasconcelos	110.908	170.947	65%
Guararema	20.415	26.240	78%
Guarulhos	796.314	1.236.884	64%
Itaquaquecetuba	195.355	326.771	60%
Mogi das Cruzes	270.074	393.548	69%
Poá	84.964	107.016	79%
Salesópolis	14.049	15.760	89%
Santa Isabel	37.146	51.118	73%
Suzano	188.041	265.877	71%

Fontes: São Paulo (2011c) e Tribunal Superior Eleitoral (2011).

O quadro 1 traz a relação de prefeitos que integram ou integraram a AMAT e o CONDEMAT. Destes, quatro estão em seu segundo mandato, são eles: os prefeitos de Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Santa Isabel e Suzano.

Quadro 1 – Lista de prefeitos do Alto Tietê (2009-2012)

Municípios	Prefeitos	Partidos	Mandatos
Arujá	Abel José Larini	PR	2009 – 2012
Biritiba Mirim	Carlos Alberto Taíno Júnior	PSDB	2009 – 2012
Ferraz de Vasconcelos	Jorge Abissamra	PSB	2009 – 2012
Guarema	Márcio Luiz Alvino de Souza	PR	2009 – 2012
Guarulhos	Sebastião Alves de Almeida	PT	2009 – 2012
Itaquaquecetuba	Armando Tavares Filho	PR	2009 – 2012
Mogi das Cruzes	Marco Aurélio Bertaiolli	DEM	2009 – 2012
Poá	Francisco Pereira de Souza	PDT	2009 – 2012
Salesópolis	Antonio Adilson de Moraes	PSDB	2009 – 2012
Santa Isabel	Hélio Buscarioli	PSDB	2009 – 2012
Suzano	Marcelo de Souza Candido	PT	2009 – 2012

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2011).

4.3 A criação dos Organismos Regionais do Alto Tietê

Trata-se nesta seção do processo de constituição dos organismos regionais do Alto Tietê, dos quais os mais expressivos são a AMAT, ADRAT, CONDEMAT, ACAT, a Frente Parlamentar do Alto Tietê e o Circuito Turístico das Nascentes.

4.3.1 Associação dos Municípios do Alto Tietê - AMAT

Um grupo de prefeitos do Alto Tietê passou a se reunir de maneira informal a partir do final da década de 1980 com vistas a analisar problemas que eram comuns aos municípios. Conscientizados de que para os cidadãos os limites geográficos, entre os municípios, seriam apenas uma demarcação de espaço, decidiram criar a Associação de Municípios do Alto Tietê, em 1989, com a eleição do primeiro presidente. A AMAT é constituída pelos seguintes municípios: Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Santa Isabel, Salesópolis e Suzano. (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO TIETÊ - AMAT, 2010).

O primeiro presidente da AMAT foi o atual deputado estadual, Estevam Galvão de Oliveira, que fora prefeito de Suzano entre 1989 e 1992. Os presidentes que seguiram foram Valdemar de Oliveira Filho (1999/2000) e José Carlos Chacon (2003/2004), ambos de Ferraz de Vasconcelos; o seguinte foi o atual deputado federal Junji Abe, na época prefeito de Mogi das Cruzes (2000/ 2007); seguido do atual prefeito de Suzano, Marcelo Candido, (2007/ 2008). A história deste organismo regional apresenta algumas lacunas de governança, pois a AMAT se formou ao longo dos anos, de maneira bem lenta.

Em março de 2009, o prefeito de Ferraz de Vasconcelos, Jorge Abissamra, assumiu a presidência da AMAT, disposto a criar uma sede própria para a associação dos municípios, devido as reuniões acontecerem em locais cedidos pelas prefeituras, ou seja, cada reunião acontecia em um município. Mas o prefeito Jorge Abissamra também tinha outros dois objetivos: organizar uma oficina de gestão pública e criar um consórcio de municípios na região. No dia 19 de junho de 2009, realizou-se a oficina na cidade de Guarulhos e no dia 31 de julho de 2009 foi inaugurada, em Suzano, a sede da AMAT. Nesta sede a associação dos municípios funcionou por nove meses, depois foi fechada para dar lugar ao Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê - CONDEMAT, que nasceu em 29 de abril de 2010, cujo presidente é o prefeito de Arujá Abel Larini. (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO TIETÊ - AMAT, 2010).

4.3.2 Agência de Desenvolvimento Regional do Alto Tietê – ADRAT

A ADRAT é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), fundada em 2007, cuja diretoria é composta por: diretor presidente, vice-presidente, dois diretores administrativos, dois diretores financeiros, dois diretores de relações institucionais, dois diretores técnicos e uma secretária. Estes cargos são preenchidos por representantes de sindicatos, de universidades da região, de organizações do terceiro setor e do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – Regional Mogi das Cruzes. Tem como meta contribuir para acelerar o desenvolvimento econômico e social da região, e fazer com que essa se desenvolva de forma sustentável e integrada. A agência, desde seu nascimento, promove

reuniões com integrantes da sociedade civil, empresariado, sindicatos patronais e de classe, instituições de educação e pesquisa, terceiro setor e poder público. (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALTO TIETÊ - ADRAT, 2011).

O objetivo da agência é o de promover e disseminar práticas e projetos de cooperação para o desenvolvimento socioeconômico sustentável na região, tendo como áreas de atuação o turismo, meio ambiente, agronegócios, indústria, comércio e serviços, educação, ciência e tecnologia, cultura, saúde e desenvolvimento social. Sua atuação se fundamenta nas seguintes premissas: planejamento, em forma de políticas públicas regionais de benefícios para a região, independente da transição do poder governamental; articulação do desenvolvimento socioeconômico regional, por meio da participação democrática dos diferentes atores sociais com diversos interesses políticos; articulação regional, acima dos interesses isolados de cada município, pois juntos multiplicam seu poder de atrair investimentos.

A agência tem como missão: “Criar um ambiente favorável para a integração e execução de planos, programas e projetos, visando o desenvolvimento sustentável do Alto Tietê.” E tem como visão:

“Que a região seja reconhecida nacionalmente como Alto Tietê e atue de forma integrada e articulada nos aspectos: humano, social, econômico e ambiental, respeitando as vocações locais e garantindo a participação democrática e o acesso ao conhecimento e educação”. (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALTO TIETÊ - ADRAT, 2011).

No ano de 2010, a agência promoveu um Curso de Capacitação para Inscrição no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SINCOV), no qual os gestores públicos e privados aprenderam a desenvolver projetos para conseguirem investimentos do governo federal e, pretende desenvolver novos cursos para gestores e empreendedores, para a busca de investimentos para o desenvolvimento da região. Como a região tem uma forte vocação turística, a ADRAT desenvolveu a Câmara Temática de Turismo, que reúne especialistas com o objetivo de promover o desenvolvimento do potencial turístico da região, preservar e valorizar o patrimônio material e imaterial, através de projetos sustentáveis na região do Alto Tietê, por isso há um forte relacionamento com os representantes do Circuito Turístico das Nascentes. (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALTO TIETÊ - ADRAT, 2011).

A ADRAT funcionava no mesmo prédio que a AMAT, e com o seu fechamento a ADRAT ficou sem sede, até que encontrou um lugar, junto ao Sindicato Rural de Suzano, em 2011. Para os governantes, talvez a importância da Agência de Desenvolvimento Regional não esteja muito clara como um órgão que pode obter fundos internacionais e representar os municípios levantando discussões sobre os problemas comuns; para que ela exista, depende das contribuições voluntárias dos municípios, que devem ser constantes, e os prefeitos sabem que mesmo contribuindo o fazem apenas em caráter consultivo, sem comprometimento. (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALTO TIETÊ - ADRAT, 2011).

4.3.3 Circuito Turístico das Nascentes

Este projeto, nascido em 2006, é formado por empresários, por meio do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo (COMTUR) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Até 2010, foi denominado Circuito Turístico Caminho das Águas e Nascentes, sendo formado por um consórcio dos onze municípios que compunham a AMAT, já que a personalidade jurídica usada era a da associação dos municípios. Atualmente o Circuito Turístico das Nascentes está ligado a ADRAT. (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALTO TIETÊ - ADRAT, 2011).

Em virtude da orientação do Programa de Municipalização do Turismo, os municípios devem organizar suas atividades turísticas através dos conselhos de turismo. Assim, seus representantes começaram a conversar e iniciaram o processo de regionalização das atividades turísticas. O Circuito foi criado para fomentar o turismo, pois a região do Alto Tietê, é rica em exemplares da fauna e flora remanescentes da Mata Atlântica, possui riachos, nascentes, fontes de água, patrimônio histórico do período colonial, hotéis-fazenda, pousadas, parques temáticos e outros atrativos. Hoje, com o novo nome, além dos 11 municípios que integram o Circuito, os municípios de Igaratá e Ribeirão Pires se juntaram por razões estratégicas. (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALTO TIETÊ - ADRAT, 2011).

O Circuito está integrado à Câmara Temática do Turismo da ADRAT, e em 2011 participou do Salão do Turismo que aconteceu em São Paulo, quando foram divulgados 165 destinos do país, para serem exibidos pelo Ministério do Turismo. Dentre esses circuitos está o do Alto Tietê. Portanto, a integração do Circuito representa um expressivo desenvolvimento através do turismo, que é uma vocação da região, junto à Agência de Desenvolvimento Regional do Alto Tietê.

4.3.4 Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê - CONDEMAT

Fundado em 29 de abril de 2010, em Mogi das Cruzes, o CONDEMAT tem como municípios fundadores: Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Mogi das Cruzes, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. Para a participação dos municípios, é necessária a aprovação do protocolo de intenções pelas câmaras municipais, o que não aconteceu com as cidades de Itaquaquecetuba e Poá até outubro de 2011. A constituição do CONDEMAT é uma das principais ações da AMAT, que sediou as discussões sobre problemas da região e que uniu os municípios para terem mais representatividade junto aos governos de níveis superiores.

O primeiro presidente do CONDEMAT é o prefeito de Arujá, Abel Larini; a vice-presidência ficou com Márcio Alvino, prefeito de Guararema; o prefeito de Mogi das Cruzes, Marco Bertaiolli, é o secretário; o primeiro tesoureiro, o prefeito de Guarulhos, Sebastião Almeida; o segundo tesoureiro, o prefeito Helio Buscarioli, de Santa Isabel. Este é o corpo diretivo inicial do CONDEMAT, que terá a sua sede no município de Arujá. O consórcio é uma figura jurídica de característica pública, que irá representar a região e buscar verbas de esferas superiores com vistas a resolver seus problemas comuns. (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO TIETÊ - CONDEMAT, 2010).

Em virtude de sua fundação recente, o consórcio ainda está se consolidando, mas já vem assumindo uma posição importante na discussão de questões de interesse da região, como o Rodoanel e a disposição dos resíduos sólidos.

De acordo com o Diário Oficial de São Paulo o Protocolo de Intenções ratificado pelos prefeitos dos nove municípios que compõe o CONDEMAT, exceto Itaquaquetuba e Poá.

São várias etapas a serem seguidas para efetiva constituição um de consórcio. O CONDEMAT já está nas etapas finais, pois já obteve o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), a aprovação do Estatuto pelos consorciados e aguarda a aprovação do Regimento Interno. Após a consecução essas etapas, poderão tomar medidas para a aprovação da destinação orçamentária e a contratação da equipe técnica. Como já tem o primeiro secretário executivo, irá priorizar a realização dos trâmites burocráticos e colocar na pauta das reuniões os seguintes assuntos: resíduos sólidos, turismo, segurança e saúde que envolvem todos os municípios consorciados. (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO TIETÊ - CONDEMAT, 2011).

4.3.5 Associação das Câmaras de Vereadores do Alto Tietê - ACAT

Em 2009, na Câmara Municipal de Mogi das Cruzes, juntamente com os presidentes das Câmaras Municipais dos Municípios do Alto Tietê, o vereador Israel Lacerda (PTB) criou a ACAT com as seguintes diretrizes: implantação de uma base do Corpo de Bombeiros na região de Biritiba Mirim e Salesópolis; implantação de um Centro de Recuperação de Dependentes Químicos no Alto Tietê e articulação, junto ao Governo do Estado, para que a região tenha uma compensação financeira para os municípios que estão em Área de Proteção de Mananciais (APAS). A ideia é não só envolver os presidentes das câmaras, mas também trazer o maior número de vereadores dos municípios para trocar informações e buscar soluções para problemas comuns. O mandato do presidente da associação é de um ano e poderá ser prorrogado por igual período, desde que aprovado por sua maioria; as reuniões são ordinárias e itinerantes. (LACERDA, 2010).

A prioridade da associação tem sido a Clínica de Dependentes Químicos, tendo sido já identificado um possível local para a criação de uma clínica, em Mogi das Cruzes. Foi firmado um protocolo de intenções para sua implantação com a Secretaria da Saúde do Estado, e junto com a Frente Parlamentar, a ACAT entregou

um abaixo assinado da região do Alto Tietê, com cerca de 50 mil adesões, à Secretária da Casa Civil, solicitando do Governo do Estado uma posição quanto à implantação da clínica para dependentes químicos na região. (CÂMARA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS, 2011).

Idealizada pelo deputado estadual André do Prado (PR), nasceu a Frente Parlamentar do Alto Tietê, em abril de 2011, o organismo regional mais novo, composto pelos deputados estaduais da região: André do Prado (PR), coordenador da Frente; Heroilma Soares (PTB); Estevam Galvão (DEM); Luiz Carlos Gondim (PPS); Alencar Santana Braga (PT); José Candido (PT). O objetivo dos parlamentares é se unirem para buscarem soluções para os problemas comuns da região, como o Rodoanel, a disposição de resíduos sólidos e a aprovação da lei referente à Bacia Alto Tietê Cabeceiras. (MORAES, 2011).

4.4 Identidade da região do Alto Tietê

Esta seção trata da caracterização empírica da região e de sua imagem, o que corresponde à definição da identidade da região. (PAASI, 2004). Envolve os aspectos ambientais, econômicos e socioculturais. A imagem, por sua vez, corresponde tanto pelos atores internos quanto pelos externos.

4.4.1 Caracterização empírica da região

A região do Alto Tietê tem características que requerem a união de seus municípios, como a grande área de mananciais que cobre a região.

Como alguns dos municípios da região têm áreas de mananciais que abastecem boa parte de São Paulo com os recursos hídricos, seus governantes e outros atores regionais pedem para o governo uma compensação por isso, pois as leis ambientais, de certa maneira, acabam por dificultar seu crescimento. Faltam empregos e moradias na região; assim, muitas pessoas acabam indo para as cidades vizinhas que têm para oferecer melhores condições de saúde, moradia e educação. O crescimento desordenado e a invasão das áreas de mananciais

ocorrem também nesta região. O crescimento populacional é favorecido pela proximidade com a cidade de São Paulo, proporcionando a possibilidade das pessoas morarem na região e trabalharem na cidade de São Paulo. A região do Alto Tietê tem alguns problemas, que são comuns à maioria dos municípios, como a disposição de resíduo e atendimento à saúde. Mas tem também alguns problemas mais específicos, como a construção do Trecho do Rodoanel que atravessará a região e o desenvolvimento do turismo, como recurso numa área de mananciais. Tais itens afetam toda a região, sem fronteiras. Daí a necessidade de ações conjuntas para que o resultado seja positivo.

O desenvolvimento do turismo poderá contribuir para aumentar o número de empregos e preservar, de forma consciente, o meio ambiente. Tudo deve ser feito em conjunto, para que se tenha infraestrutura para o turismo em toda a região, como boas estradas, hotéis e restaurantes. O turismo pode oferecer parcerias promissoras, incentivar o empreendedorismo e trazer o progresso para todos, pois o circuito turístico é isso: a união das fragilidades e potencialidades da região.

Um dos grandes problemas da região do Alto Tietê, que tem determinado várias reuniões entre os prefeitos, é a questão do Aterro Pajoan, em Itaquaquecetuba, que tem uma extensão de 1.000.000 m², e é administrado pela empresa do mesmo nome. O aterro encontra-se em fase de encerramento e recebe resíduos de quase todos os municípios do Alto Tietê, tendo explodido por duas vezes em dez anos. As fronteiras já não existem e esse é um problema comum a todos, o que favorece a cooperação entre os entes federativos.

A questão dos resíduos sólidos sempre foi pauta da AMAT e, com certeza, também será do Consórcio. Este assunto é muito complexo. Uma das principais questões que suscita é a do destino a ser dado aos resíduos; se deve haver outro aterro na região, ou se deve ser construída uma usina. Nesta hipótese, onde será construída e qual é a logística para a passagem de tantos caminhões? E qual dos onze municípios fará a manutenção das estradas? São questões discutidas desde a criação da AMAT e que continuam em pauta no CONDEMAT. No momento, o Aterro Sanitário Pajoan em Itaquaquecetuba está desativado. A solução tem sido enviar os resíduos para o Aterro Sanitário Anaconda, em Santa Isabel, porém em caráter emergencial, já que a qualquer momento essa situação pode mudar. É preciso entender que a disposição de resíduos é um problema regional e que a cooperação

é uma estratégia de governança eficiente, e que é através do consórcio que se buscará uma solução para a região e não para um único município. Hoje o consórcio é uma alternativa de cooperação apoiada pelo governo para união das forças municipais principalmente para uma gestão pública melhor.

Outra questão é o Rodoanel Mário Covas, que é um empreendimento de iniciativa do Governo do Estado de São Paulo, em parceria com o Governo Federal. Considera-se que boa parte do Produto Interno Bruto de São Paulo circula pela Região Metropolitana de São Paulo, essa obra busca a melhoria dos transportes e da qualidade de vida local. A rodovia pretende contornar a região metropolitana e terá cerca de 170 km de extensão, dividida em quatro partes: oeste, norte, sul e leste. (GUANES *et al.*, 2002). O trecho leste terá 43,5 km, passando pelos municípios de Arujá, Suzano, Poá e Itaquaquetuba, será integrado ao trecho sul, ligando o Alto Tietê aos municípios do ABC, ao aeroporto de Cumbica e ao porto de Santos. A obra começou no Alto Tietê em agosto de 2011, pela concessionária responsável SPMar, e está prevista para terminar em 2014. Será feita em etapas e garante a geração empregos à população da região. O impacto é positivo, mas também é necessário pensar nas famílias que terão de sair de suas casas, e no caso de Itaquaquetuba, são onze bairros afetados. Além do impacto ambiental na várzea dos rios. Portanto, o impacto é regional e os atores perceberam isso, pois esse assunto tem sido pauta de várias reuniões do CONDEMAT, inclusive com a participação da empresa responsável pela obra, para discutir junto a representantes de outros organismos. (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALTO TIETÊ - ADRAT, 2011).

A ADRAT, em 2010, realizou um debate sobre o assunto discutindo as mudanças positivas ou negativas que podem acontecer em razão do impacto do Rodoanel e a realização de estudos com as equipes técnicas das prefeituras da região.

Outro assunto que é pauta de qualquer município do Brasil é a saúde. A Frente Parlamentar do Alto Tietê tem sido mais ativa em relação às discussões para resolução do problema a nível regional, pois, através das emendas, os deputados conseguiram verba para resolver o problema da UTI Neonatal da Santa Casa de Suzano. Porém, em vistoria feita por eles, constatou-se que o problema é regional e necessita da união de todos os organismos para solicitar uma ação que resolva os

problemas por parte dos governos estaduais e federais. O Consórcio, através de projetos elaborados pelas equipes técnicas, poderia conseguir verbas para isso, pois verificaria qual o melhor lugar, a necessidade da região, os valores necessários. Mas não faria projetos só para a saúde. A equipe pode fazer estudos de viabilidade para responder às questões do lixo, do turismo e outras questões que caracterizam a região, porém o Consórcio ainda não possui tal corpo técnico. O ex-Secretário Executivo da AMAT comenta sobre a importância da equipe técnica:

É importante que os setores técnicos das prefeituras se juntem para resolver os problemas; por exemplo, vamos pegar o setor de saúde, vamos juntar o setor de saúde e ver o que é comum; nós temos problemas gravíssimos no setor de saúde, quanto à distribuição de leitos, de vagas, de UTI'S distribuição de cirurgias eletivas, especialidades que não temos vaga, vamos montar aqui um hospital de especialidades – não precisa fazer grandes prédios – vamos, por exemplo, fazer um hospital de referência em atendimento em ortopedia, na área de câncer etc; cria-se pequenas estruturas, mas tem que pensar conjuntamente, e isso ainda não ocorre. (CASTILHO, 2011).

4.4.2 Imagem da região

A identidade de uma região deve-se não apenas à sua caracterização empírica, mas à sua imagem, que pode ser formada tanto pelo público externo quanto interno. A imagem de uma região é o elemento fundamental de sua identidade. Pode corresponder à maneira como a região é vista por públicos externos ou internos. Seus habitantes ou atores, ao manifestarem suas opiniões, produzem sua imagem interna. Por outro lado, os meios de comunicação de massa, as entidades empenhadas na realização de pesquisas e quaisquer atores externos à região são responsáveis por sua imagem externa. Os atores da própria região, por sua vez, ao manifestarem suas opiniões, produzem sua imagem interna. Ambas correspondem à maneira como a região é percebida. Essas percepções, por sua vez, envolvem crenças, valores, opiniões, representações e atitudes que de alguma forma se manifestam em relação à região. A região pode ter símbolos, como um nome ou um logotipo. Representadas, também, por elementos materiais, edifícios ou monumentos, paisagens e pontos turísticos, infraestrutura ou símbolos humanos, como os políticos. (PAASI, 2001).

O Rio Tietê é o principal símbolo da região. É importante para todo o estado de São Paulo e tem sua nascente na região. É, pois, o principal elemento a ser considerado na formação da sua imagem externa. Por isso, externamente, a região é conhecida por causa da nascente do Rio Tietê e pela questão da bacia hidrográfica, e agora, começa-se a reconhecer a área como região de fato.

A formação da imagem de uma região deve-se principalmente aos meios de comunicação de massa, mas devem ser consideradas também as manifestações de outros atores externos que de alguma forma possam exercer influência sobre os destinos da região, tais como por pesquisadores vinculados tanto a universidades quanto a institutos de pesquisa de mercado.

A marca Alto Tietê é veiculada por diversos veículos de comunicação. Há até mesmo uma emissora de TV que se apresenta como emissora da região. Também há jornais de caráter regional.

A imagem implica no reconhecimento de suas divisas, que nem sempre correspondem às que foram estabelecidas pelos governos. A Região do Alto Tietê faz divisa com a Região do Vale do Paraíba. Assim, o Alto do Tietê tende muitas vezes a ser identificado como integrante desta região, em virtude da longa tradição da denominação dessa região. Considere-se ainda, a situação da Cidade Kemel, que é um bairro periférico, que faz parte de quatro municípios: Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Poá e São Paulo.

O processo de reconhecimento como Alto Tietê está sendo reforçado internamente e externamente graças à ação dos organismos regionais que utilizam o nome “Alto Tietê”.

Essa denominação do Alto Tietê, ela começou a ser mais usada; essa nomenclatura por conta de algumas dessas associações que foram criadas com essa denominação de Alto Tietê. Este nome também é por causa da nossa área hídrica, o Rio Tietê que nasce no município de Salesópolis. (CASTILHO, 2011).

Um dos organismos que mais contribuiu para a solidificação do nome da região foi a AMAT. Após sua constituição, alguns jornais até mesmo mudaram seus nomes, passando a incluir a denominação do Alto Tietê. Assim, começou a se solidificar a marca.

Existe, no entanto, dificuldade em identificar os municípios que de fato fazem parte da Região do Alto Tietê. A extinta AMAT, assim como a Agência de

Desenvolvimento Regional do Alto Tietê, eram constituídas por onze municípios. O CONDEMAT, no entanto, é formado por nove municípios, e o Circuito Turístico das Nascentes, por treze, que incluem Igaratá e Ribeirão Pires, e não fazem parte da região.

Um importante organismo, atuante na região, é a Confederação das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP). Sua regional de Mogi das Cruzes, no entanto, abrange apenas oito dos municípios; os demais pertencem à regional de Guarulhos. Já o Subcomitê de Bacias Hidrográficas do Alto Tietê e Cabeceiras, abrange, também, o município de São Paulo. O município de Guarulhos, que embora pertença oficialmente ao Alto Tietê, não tem fortes vínculos com outros municípios da região. É frequente, sobretudo nos meios de comunicação de massa não se referir a esse município como integrante da região, já que é o segundo mais populoso do estado e sua interdependência, em relação aos demais municípios, não se torna tão evidente.

A importância da identificação da região por seu nome é enfatizada pelo Editor-chefe do Diário de Suzano:

A região não era conhecida como Alto Tietê, os próprios moradores não sabem que moram no Alto Tietê, é uma identidade perdida que está aos poucos se transformando com a questão da AMAT e do CONDEMAT, e, a partir do final do anos de 90, a região começou a usar essa marca do Alto Tietê por alguns jornais; surgiu o Diário do Alto Tietê, a Comarca de Poá, que é um jornal que passou a ser Notícias do Alto Tietê, ou seja, os meios de comunicação perceberam que é importante usar essa marca até para que o cidadão se identifique com a região que ele mora, e que todos os segmentos industriais, as entidades privadas, também se identifiquem com essa marca agora. (LEITE, 2011).

Em 16 de junho de 2001 foi sancionada a Lei Complementar Estadual nº. 1.139, que reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo e cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento. De acordo com o seu texto, a expressão "Região Metropolitana da Grande São Paulo" é alterada e passa ser "Região Metropolitana de São Paulo". Entre os objetivos da nova lei está a utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados. Com essa reorganização, os municípios do Alto Tietê passaram a constituir sua Sub-região Leste. (SÃO PAULO, 2011c).

Com esta reorganização reforça-se a imagem institucional do Alto Tietê. Como indica o atual vice-prefeito de Itaquaquecetuba:

O governo do estado está investindo no Alto Tietê e quanto essa regionalização é importantíssima, porque hoje o Alto Tietê tem um peso muito grande, tanto economicamente quanto politicamente, tanto é que o Alto Tietê hoje tem deputados representando a região; temos deputados em Itaquaquetuba, em Santa Isabel, em Arujá, Suzano e Mogi das Cruzes e a região se tornou economicamente e politicamente muito importante. Ela participa de uma forma decisiva no controle do estado, entendeu? A identidade regional é muito forte, pois todos os anos, vem investimento do estado para Itaquaquetuba; não é só Itaquaquetuba, é Poá, Suzano, ou Mogi das Cruzes. Eu vejo a identidade muito forte, tanto que hoje a nível do governo do estado, o Alto Tietê se tornou algo importante, até mesmo a nível de construção política, apoio político; para confirmar a eleição, até mesmo da época do nosso governador Geraldo Alckimin, o Alto Tietê teve um papel fundamental nas eleições que conduziram o governador a ser eleito. (ACHANDO, 2011).

4.5 Consciência regional no Alto Tietê

A identidade regional (ou consciência regional) dos habitantes é que possibilita caracterizar um território como região. Quando se atinge esse estágio, é porque o território se configura como unidade geográfica e simbólica, criam-se instituições regionais e a região passa a ser entendida no contexto de um sistema de regiões. Essa identidade, por sua vez, pode ser entendida segundo três dimensões: cognitiva, afetiva e conativa.

4.5.1 Dimensão cognitiva

A dimensão cognitiva implica o reconhecimento da existência da região, de suas fronteiras e de seus marcos distintivos. Assim, a efetiva constituição dos organismos regionais pode ser considerada como a demonstração de que os agentes públicos e a sociedade civil reconhecem a existência de uma região denominada Alto Tietê. Com efeito, o Consórcio Intermunicipal e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alto Tietê são organismos que se originaram do entendimento de que os diferentes municípios, embora mantendo suas características, formam uma unidade, sobretudo ao se perceber que muitos dos problemas que os afligem são comuns.

Esse reconhecimento das fronteiras da região, assim como a identificação de suas marcas distintivas, se evidencia à medida que outros organismos regionais vão caminhando para sua consolidação.

4.5.2 Dimensão afetiva

A dimensão afetiva da identidade regional manifesta-se pela identificação dos atores sociais com a região, por sua solidariedade em relação aos demais atores.

A AMAT foi o organismo regional mais significativo no processo de constituição da identidade regional do Alto Tietê. Iniciou-se com encontros informais de prefeitos e a conseqüente troca de informações. A partir dessas reuniões, os prefeitos começaram a demonstrar disposição para unir forças e fazer reivindicações para a região, pressionar o governo e obter peso político. Assim, os organismos regionais foram surgindo.

A obtenção de confiança mútua, no entanto, não é algo fácil de conseguir. A AMAT foi o ponto de partida para a cooperação, e o local onde se começou a falar sobre a região.

A AMAT, da qual nós participamos bastante, ela se deu da união de prefeitos do Alto Tietê que visavam lutar juntos por conquistas que viessem de cunho regional e não se pensava na AMAT apenas "in loco", pois ela nasce justamente do pensar coletivo de todos os prefeitos da região que compõem o Alto Tietê. (ACHANDO, 2011).

A identidade regional não se consolida da noite para o dia; é um processo lento de convencimento, que tem como agravante o tempo dos mandatos. No Alto Tietê, no período em que os organismos foram criados, muitos prefeitos foram reeleitos, mas sua atuação em prol da região foi diferenciada. O processo de sensibilização é difícil, pois não basta reconhecer a região para se sentir parte dela. Assim, poucos municípios possuem departamentos regionais.

A não efetiva participação de alguns municípios constitui empecilho para o pleno desempenho das ações regionais.

O município deve discutir com o governo federal e o governo do estado, mas sozinho a sua força de reivindicação é muito pequena. Mas se você procura uma força conjunta para fazer uma reivindicação regional, é diferenciada, então o caminho é o consórcio hoje, e eu quero registrar, que estamos atrasados na história da regionalização dos nossos problemas, das

soluções e dos investimentos. Se analisarmos outros países, você vai ver que, já na sua formação, da sua constituição, eles já criaram consórcios nas suas cidades, como por exemplo têm na Espanha e em países latinos. (ABISSAMRA, 2011).

Se um dos problemas com que se deparam os organismos associativos é a desigualdade dos seus membros quanto à disposição para participar, outro sério problema é o da vaidade.

A associação dos municípios foi muito timidamente evoluindo ao longo do tempo. A grande dificuldade das associações e dos consórcios é que sempre tem o lado da vaidade, quem está no poder é vaidoso e quer luzes e fotografias na sua cara; existem ações importantes, não é que não exista vaidade e que não existam pessoas com boa vontade é que boas ações não aconteceram, mas sempre quando chega em certo ponto as conversas não se afinam. (CASTILHO, 2011).

A ADRAT, por exemplo, precisa da contribuição dos prefeitos e dos outros atores da sociedade civil para sobreviver. O valor da contribuição para a associação é estipulado de acordo com a arrecadação e população dos municípios e aprovado pelas câmaras municipais, mas esta não é obrigatória. O que passa a requerer a vontade de contribuir dos prefeitos. O reconhecimento da importância dessa contribuição é prioritário.

Mas ainda os municípios não veem o porquê de contribuir, as indústrias, as fábricas e mesmo outras entidades, não veem muita razão no porquê participar e aí ficamos neste trabalho exaustivo, para provar a importância, demonstrar as ações e deixar claro que precisamos contar com todos, e, somente através das nossas ações, vamos poder demonstrar a nossa importância, mas, às vezes, sem dinheiro fica muito difícil desenvolver ações. (CAVALLIERI, 2011).

A contribuição para o consórcio também deve passar pela aprovação das câmaras legislativas. Os municípios de Poá e Itaquaquetuba, ainda não obtiveram a aprovação das câmaras legislativa e, portanto, não participam do consórcio.

4.5.3 Dimensão conativa

A identidade regional implica a disposição dos atores regionais para atuar em prol da região. Mas o que se verifica é que alguns prefeitos, à medida que se fortalecem, dirigem-se individualmente às esferas superiores de governo. Embora existindo o consórcio, as ações coletivas de reivindicação ainda não se mostram muito efetivas. Acreditam que embora existindo o consórcio, são eles mesmos que pedem por sua cidade, embora o Governo Estadual aponte para a regionalidade como caminho, e desestimula a ação individual.

Somente com ações conjuntas você pode avançar, melhorar isso e ter resultado, mas para muitos interessa muito mais o resultado individual do que coletivo, todos eles querem a mesma coisa, então o que importa é o seu foco eleitoral; as ações que são regionais a tendência é serem menores, porque não dão tanta repercussão política, mas são extremamente importantes, por isso precisa ter uma leitura um pouco maior, porque essas ações regionais são muito maiores para os municípios que ações individuais (CASTILHO, 2011).

Na região do Grande ABC constata-se a tendência para que as solicitações às esferas superiores de governo se deem em conjunto. O que indica o fortalecimento de seu consórcio intermunicipal. Assim como ocorre no Grande ABC, seria conveniente que ocorresse na região do Alto Tietê. Mas nesta região caminha-se muito mais lentamente, no que se refere ao pensar regional.

Os municípios têm problemas locais e têm obrigações locais, eles têm autoridade local, porém ele para buscar soluções tem que ser regional; nós ainda estamos no embrião de um consórcio horizontal, os municípios estão tentando se dar as mãos; já as regiões que tem o consórcio vertical, elas já se resolveram no nível horizontal como é o caso do ABC – ele já está fazendo consórcios com o governo federal e estadual e está para cima, os governos federal e estadual já são parceiros do ABC e nós ainda não conseguimos a regionalidade horizontal. (FERNANDES, 2011).

A AMAT foi muito importante para que se intensificasse o relacionamento entre os prefeitos da região. Graças às reuniões que passaram a ocorrer no âmbito desse órgão, os prefeitos sentiram-se compelidos a conversarem e atuarem conjuntamente. Mas ainda se verificam muitos entraves à efetivação dessa cooperação.

Os prefeitos criaram uma boa relação de amizade, mas está faltando essência no trabalho; nós temos um grupo novo dos prefeitos que assumiram nessa última gestão, embora já está terminando o mandato, é evidente que demora um pouco para a pessoa se sintonizar, mas faltou um pouco da vontade talvez de alguns deles de conhecer um pouco mais, e participarem, e fazer a sua administração participar; isso atrapalha bastante,

então dá para falar hoje que cada um fala por sua cidade e, conjuntamente, muito pouco. Mas é possível falar em região, mas a maioria pensa individualmente e participam conjuntamente quando é para ver o seu lado pessoal, é evidente que existem exceções mas na generalidade é isso, as preocupações são individuais; alguns prefeitos falam “eu não vou participar disso aí pois, quem tem que discutir, quem tem buscar o recurso, sou eu mesmo eu que tenho que fazer Gestão”. (CASTILHO, 2011).

O mandato dos atuais prefeitos extingue-se em janeiro de 2013. Os novos prefeitos encontrarão organismos regionais ainda não consolidados. O Consórcio Intermunicipal ainda não possui corpo técnico. À medida que as lideranças regionais admitirem que a interlocução com as demais esferas de governo deve se dar mediante ações de organismos regionais, e que somente com sua efetiva implantação é que se tornarão efetivas as ações. Assim, a construção da regionalidade no Alto Tietê ainda se mostra algo distante. “O conceito de regionalidade não está impregnado no cidadão e o administrador é o seu reflexo, aquele que quer a sua rua, a sua cidade e não regionalmente”. (FERNANDES, 2011).

Há que se considerar, no entanto, que desde a fundação da Associação dos Municípios do Alto Tietê, algumas conquistas regionais foram alcançadas. Como ocorreu em 2008, quando o Ministério do Turismo destinou a quantia de 29 milhões de reais para ações no Alto Tietê, o Parque do Tietê de Salesópolis e a rodoviária de Guarulhos, além de conquistarem também três faculdades de tecnologia para a região, levando os atores ao consenso de quais municípios teriam as faculdades e os cursos; portanto, foram conquistas regionais. Tais resultados apontam a importância da união, pois assim podem desenvolver políticas públicas em prol do cidadão da região.

Nos primórdios do século passado, essa região fazia parte de Mogi das Cruzes, aí por questões políticas e administrativas, foi fracionado e nós temos que voltar a ser um; nós já fomos um e era problema, agora ser muitos é o problema. Na maioria das questões que implicam na qualidade de vida do cidadão, nós temos que voltar a ser um é necessário que o poder público se volte para o cidadão, nós temos que ter no Alto Tietê, pelo menos: trabalho, lazer, saúde, estudo e segurança para todos. (FERNANDES, 2011).

A despeito, porém, da ação ainda incipiente do Consórcio Intermunicipal, pode-se admitir que as ações desenvolvidas desde a criação da AMAT contribuíram para a criação de uma consciência coletiva no Alto Tietê, de que os atores regionais devem se empenhar no sentido de atuar em prol do desenvolvimento da região.

Trata-se da principal ação a ser desenvolvida, com vistas à efetiva construção de uma regionalidade. (GIL; GARCIA; KLINK, 2004). Assim o resultado das ações perpetradas ao longo de mais de uma década, desde a constituição do primeiro organismo regional, é o estabelecimento de uma relação que começa a envolver os diversos organismos para discussões sobre os problemas da região.

Esse amadurecimento, a associação conseguiu proporcionar, os prefeitos, os deputados, vereadores e outros agentes que não conversavam, não havia intercâmbio, não havia conversa, não havia solidariedade entre eles, não, cada um estava dentro do seu espaço político; esse conceito de regionalidade, essas ações que foram feitas, dessas associações desses outros organismos, associações de câmeras que foram criadas também, eles se solidarizaram um pouco mais, entre esses atores, alguns um pouco mais timidamente, mas evoluiu bastante. (CASTILHO, 2011).

Alguns organismos regionais, como a ACAT, o CONDEMAT e a Frente Parlamentar, visam obter mais força política para o atendimento das reivindicações em prol da região, têm-se unido em alguns momentos. Mas é necessário que se façam de forma preferencial mediante ações mais efetivas dos organismos regionais, notadamente do Consórcio Intermunicipal, já que se tornou o ator privilegiado para ações dessa natureza, sobretudo após a edição da Lei n^o. 11.107, de 6 de abril de 2005, que regulamenta a criação dos consórcios intermunicipais. “Será, pois, mediante, principalmente, às ações do consórcio, que o Alto Tietê poderá se efetivar como região. Nós queremos ser reconhecidos como a Região do Alto Tietê; queremos ter a nossa própria marca, assim como existe a marca do Grande ABC”. (CAVALLIERI, 2011).

As ações de cooperação, mesmo de maneira insipiente, começaram a surgir na região. Organismos regionais, inclusive um Consórcio Intermunicipal, foram criados e priorizam o desenvolvimento da região. À medida que as ações dos organismos regionais ocorrerem de forma efetiva em prol da região, abrir-se-á o caminho para o reconhecimento das suas imagens da região internas e externas. O Caminho para o processo de construção da identidade regional do Alto Tietê.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A região do Alto Tietê, independente dos diplomas legais que determinaram sua constituição, pode ser definida como região natural, já que apresenta elementos paisagísticos que a distingue de outras regiões. Em seu território nasce o Rio Tietê, que banha a maioria dos municípios que a compõem. Por ter desempenhado importante papel na comunicação entre os habitantes da região, desde os tempos coloniais, esse rio tornou-se o mais importante referencial para a identificação do território.

Por estar situada entre os municípios da Capital e o Vale do Paraíba, também considerada região natural, graças ao importante rio que a banha, até mesmo por uma questão de contraste, a região do Alto Tietê adquiriu facilmente uma identidade. Mas essa identidade se consolidou graças à ação do Poder Público e de lideranças da sociedade civil, que se concretizaram com a constituição de organismos regionais.

Não foi por acaso que nessa região, já em meados da década de 1980, manifestam-se as primeiras ações voltadas à constituição de organismos regionais. Não há como deixar de reconhecer a influência das ações desenvolvidas na vizinha região do Grande ABC e, não há como deixar de reconhecer, que as ações voltadas à criação desses organismos no Alto Tietê ocorreram e vêm ocorrendo a nível mais lento do que poderiam desejar as lideranças regionais. Mas os esforços que culminaram com a criação do Consórcio de Desenvolvimento do Alto Tietê, em 2010, assumem importante valor simbólico, já que ocorreram num território em que a manifestação da existência de capital político sempre se mostrou menos evidente que na região do Grande ABC. Essa experiência assume importante valor do ponto de vista prático, ao reconhecerem as dificuldades que cercaram a criação dos organismos regionais, como elemento a ser considerado por atores empenhados em ações similares em outras regiões.

Por ter grande parte de seu território em áreas de mananciais, e por apresentar sérios problemas relativos ao descarte de resíduos sólidos, as lideranças do Alto Tietê logo perceberam a conveniência da união de esforços à sua solução. Perceberam o quanto seria facilitada a interlocução com outras esferas de poder, à

medida que os pleitos fossem apresentados de forma coletiva, mesmo admitindo as dificuldades com que se deparariam na consolidação dos organismos regionais.

A criação da Associação dos Municípios do Alto Tietê, em 1990, logo após a emblemática criação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC constitui marco importante no processo de constituição de organismos regionais. Embora não tenha, ainda, logrado constituir-se como organismo atuante nos embates com as esferas estadual e federal, esta associação pode ser reconhecida como um estímulo para o desenvolvimento das ações subsequentes.

A criação da Agência de Desenvolvimento Regional do Alto Tietê – ADRAT, em 2007, como sociedade civil sem fins lucrativos, para promover e disseminar práticas e projetos de cooperação de desenvolvimento sustentável, econômico e social na região, também assumiu notável importância nesse processo. Sobretudo porque, sendo uma entidade de direito privado, contribui para atrair lideranças da sociedade civil e, atualmente, se reúnem para discutirem os problemas da região, principalmente, a questão do trecho do Rodoanel e seus impactos.

Embora com propósitos menos amplos que a Associação dos Municípios e a Agência de Desenvolvimento Regional, o Circuito Turístico das Nascentes, também faz parte desse processo de constituição de organismos regionais. Impulsionado pelo Governo Federal e amparado pelo Plano Nacional de Turismo, o Circuito nasceu bem organizado, mas por não ser uma instituição jurídica, acabou por ser incorporado à Agência de Desenvolvimento Regional do Alto Tietê, como câmara temática. Sua importância, no entanto, continua evidente, até porque agrega municípios como Igaratá e Ribeirão Pires, que não pertencem à Região do Alto Tietê.

A criação do Consórcio de Desenvolvimento, em 2010, representa o coroamento desse processo, pois é um organismo amparado por legislação específica e com atribuições bem definidas. Está formalizando sua existência real e de direito, pois já obteve a aprovação do Estatuto pelos consorciados, o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e um Secretário Executivo. O Regimento Interno está sendo aprovado pelos prefeitos e o próximo passo será a contratação da equipe técnica para, assim, desenvolver ações em prol da região.

A constituição de organismos regionais, segundo o modelo explicativo definido por Paasi (2000), é fundamental no processo de construção histórica de

uma região. Mas a essa constituição deve-se associar à ocorrência de uma identidade (ou consciência) regional. Somente à medida que existe essa consciência é que se pode falar em regionalidade, ou seja, numa espécie de consciência coletiva, que une os atores de um território em prol de seus interesses comuns.

Essa identidade regional dá-se em três dimensões: cognitiva, afetiva e conativa. A dimensão cognitiva corresponde à percepção dos atores acerca da região. Evidencia-se claramente, pois a representação social da região pode ser verificada. Basta considerar a existência de eventos regionais de cunho esportivo, social, político e cultural, sob o signo do Alto Tietê, e de órgãos de imprensa e emissoras regionais.

A dimensão afetiva, que se refere à identificação dos atores com a região, não se evidencia tão facilmente. A identificação com a região é bem menos saliente que a identificação com os municípios. Sobretudo, porque os municípios mostram-se muito diferentes dos pontos de vista demográfico, econômico, político e social. As questões referentes à proteção dos mananciais e ao destino dos resíduos sólidos, embora fundamentais, requerem maior nível de conscientização e têm, portanto, maior dificuldade para serem compartilhadas por amplos os segmentos da população.

A dimensão conativa, que se refere à disposição dos atores para atuar em prol da região é, evidentemente, a mais complexa; trata-se daquela que deve se manifestar de forma mais expressiva entre as lideranças políticas e da sociedade civil. Mudanças de governo; disputas entre os organismos; falta de confiança entre os atores; forte apego aos interesses locais; baixo nível de envolvimento com questões regionais; carência de habilidades para lidar com essas questões regionais; dificuldades de articulação regional; temor da “opinião pública local” são alguns dos fatores que dificultam a manifestação da identidade regional e que se manifestam intensamente no Alto Tietê.

O desenvolvimento de identidade regional pode ser visto como uma questão educacional, por se tratar de uma questão atitudinal, pela qual entende-se a disposição para agir. Esta disposição não corresponde a algo inato, mas, sim, à adoção de crenças e valores que efetivamente dependem da experiência. Assim, cabe recomendar às lideranças empenhadas na construção da regionalidade no Alto

Tietê, que se empenhem na promoção de ações educativas capazes de promoverem o desenvolvimento dessas atitudes.

Recomenda-se aos acadêmicos que se empenhem na realização de pesquisas voltadas ao conhecimento da identidade regional, tanto da Região do Alto Tietê, quanto de outras regiões, em fase de consolidação. Pesquisas que tratem da identidade regional, que envolva a caracterização empírica e imagem, assim como a consciência regional de seus atores, que se manifesta em seus conhecimentos e atitudes em relação à região.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ABISSAMRA, J. A constituição dos organismos regionais do Alto Tietê – SP: depoimento. [2011]. São Caetano do Sul: **PPGA-USCS**. Entrevista concedida a Priscila Balbina de Oliveira.

ACHANDO, A. A. A constituição dos organismos regionais do Alto Tietê – SP: depoimento. [2011]. São Caetano do Sul: **PPGA-USCS**. Entrevista concedida a Priscila Balbina de Oliveira.

ALBURQUERQUE, L. F. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALTO TIETÊ - AD RAT. **Biblioteca**. 2011. Disponível em: <<https://www.adrat.org.br>>. Acesso em: 5 jul. 2011.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO TIETÊ - AMAT. **Banco de dados**. 2010. Disponível em: <<http://www.portalamat.org.br>>. Acesso em: 28 out. 2010.

AZEVEDO, D. A. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 238, p. 375-383, out.-dez. 2004.

BAEZA, R. M.; VALLEJOS, R. Actores sociales y desarrollo de la regionalidad. **Última Década**. Viña del Mar, n. 5, p. 1-7, 1996.

BANDEIRA, P. Participação, articulação de atores sociais no desenvolvimento regional. **Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA**, Brasília, 1999. Texto para discussão n. 630.

BANDEIRA, P. S. Institucionalização de regiões no Brasil. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 58, n. 1, jan.-mar. 2006.

BASTOS, F. A. Os consórcios intermunicipais e a nova legislação. **Polêmica**, Rio de Janeiro, v. 19, jan.-mar. 2007. Disponível em:

<http://www.polemica.uerj.br/pol19/cquestoes/artigos/contemp_2.pdf>. Acesso em: 14 out. 2011.

BOISIER, S. **Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público**. Santiago: ILPES/CEPAL, 1995.

_____. **Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?** Santiago, 2000. Disponível em: <<http://tecrenat.fcien.edu.uy/Economia/clases/boisier.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b110756561cd26fd03256ff500612662/37fd04f2962a353c03256fdc0040659e?OpenDocument>>. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2007-01-17;6017>>. Acesso em: 18 out. 2011.

CALDAS, E. L. **Formação de agendas governamentais local: o caso dos consórcios intermunicipais**. 2007. (Doutorado em Ciências Políticas)– Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CÂMARA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS. **Histórico da ACAT**. 2011 Disponível em: <<http://www.camaraFerraz.sp.gov.br/modules/news/>>. Acesso em: 5 nov. 2011.

CASTILHO, R. A constituição dos organismos regionais do Alto Tietê – SP: depoimento. [2011]. São Caetano do Sul: **PPGA-USCS**. Entrevista concedida a Priscila Balbina de Oliveira.

CAVALLIERI, J. P. A constituição dos organismos regionais do Alto Tietê – SP: depoimento. [2011]. São Caetano do Sul: **PPGA-USCS**. Entrevista concedida a Priscila Balbina de Oliveira.

CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO TIETÊ - CONDEMAT. **Histórico**. 2011. Disponível em: <<http://condemat.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 10 out. 2011.

CRUZ, M. C. M. T. Cooperação Intermunicipal: a experiência do Estado de São Paulo, Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 10., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago: CLAD, 2005.

_____. **Instrumento para o desenvolvimento local e a experiência paulista**. Projeto política nacional de desenvolvimento local. 2006. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/Cap1_Carminha.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2010.

_____. et al. Consórcios intermunicipais de desenvolvimento – Mudando para sobreviver. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. 2., 2009, Brasília, **Anais...** Brasília: CONSAD, 2009.

DALLABRIDA, V. R.; ZIMERMANN, V. J. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté, v. 5, n. 3, set.-dez. 2009.

DIAS, I. M.; DIAS, M. M. **Almanaque do Alto Tietê**. Mogi das Cruzes: SINCOMÉRCIO, 1998.

ECKERT, K. Relações de regionalidade: o caso Vale do Taquari. **Antares**, Bauru, 2010, n. 3, jan.-jun. 2010. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/antares/issue/view/43>>. Acesso em: 13 out. 2011.

FARAH, M. F. S. Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In: SEMINÁRIO REGIÕES E CIDADE, CIDADES NAS REGIÕES: A ESPACIALIDADE DO DESENVOLVIMENTO, 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpur, 2001.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIRJAN. **Índice de Desenvolvimento Municipal** – IFDM. 2011. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFDM.htm>>. Acesso em 20/11/2011.

FERNANDES, P. C. A constituição dos organismos regionais do Alto Tietê – SP: depoimento. [2011]. São Caetano do Sul: **PPGA-USCS**. Entrevista concedida a Priscila Balbina de Oliveira.

FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FREY, K. Arranjos de governança metropolitana e a questão social. In: ENCONTRO ANUAL ANPOCS. 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2009.

GIL, A. C., GARCIA, C., KLINK, J. J. Região, regionalismo e regionalidade. **Caderno de Pesquisa**. São Caetano do Sul, v. 5, n. 9 ago.-dez. 2004.

_____.; LICHT, R. H. G.; YAMAUCHI, N. I. Regionalização da saúde e consciência regional. **Hygeia**, v. 2, n. 3, p. 35-46, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/hygeia/index>>. Acesso em: 18 set. 2011.

_____.; OLIVA, E. C.; GASPAR, M. A. A regionalidade como área de estudo da Administração: um estudo de caso de um programa de mestrado em Administração. **Gestão.Org**, nov. 2008. p. 11-24. número especial I ENEPQ. Disponível em: <<http://repositorio.uscs.edu.br/handle/123456789/99>>. Acesso em: 10 set. 2011.

_____. **Estudo de caso**. Fundamentação científica – subsídios para coleta e análise de dados – como redigir o relatório. São Paulo: Atlas, 2009.

GONZÁLEZ, J. B. **Espanha, Brasil e México atores vértices na dinamização do novo regionalismo euro-latino-americano (1986 -2006)**, 2007.223 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo, 2007.

GUANAES, C. A. G.; SILVA, C. F; MECENAS, D. S. O Rodoanel da região metropolitana de São Paulo. In: CONSEJO LATINOAMERICANO DE ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN – CLADEA, 37., 2002, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: CLADEA, 2002.

HETTNE, H. B. The new regionalism: a prologue. In: HETTNE, B.; INOTAI, A. SUNKEL, O. (Eds.). **Globalism and the new regionalism**. London: Macmillan, 1999.

KEATING, M. **The new regionalism in western Europe**: territorial restructuring and political change. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

KLINK, J. J. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

KNAPP, W. Regional identity. A conceptual framework. **A sense of place**. out. 2003.

LACERDA, I. **Histórico da ACAT**. 2010. Disponível em: <http://www.israellacerda.com/>. Acesso em: 20 out. 2010.

LEITE, E. A constituição dos organismos regionais do Alto Tietê – SP: depoimento. [2011]. São Caetano do Sul: **PPGA-USCS**. Entrevista concedida a Priscila Balbina de Oliveira.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1996.

MORAES, A. P. **Histórico da frente parlamentar**. 2011. Disponível em: <<http://www.deputadaheroilma.com.br/noticia.php?id=305>>. Acesso em: 1 jun. 2011

NAVARRO, S. Tucanos ficam com um terço das emendas em São Paulo. **Folha.com**, 2011. Disponível em: <<http://poder.folha.com.br/2011/emendas/paulistas>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

OLIVEIRA, V. E. Municípios cooperando com municípios: relações federativas e consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 22, n. 1, p. 107-122, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 1 fev. 2010.

PAASI, A. Deconstructing regions: notes on the scales of human live. **Environment and Planning**, v. 23, p. 239-256, 2000.

_____. Bounded spaces in the mobile world: deconstructing “Regional Intity”. Tijdschrift voor. **Economische en Sociale Geografie**, v. 93, n. 2, p. 137-148, 2001

POZENATO, J. C. **Processos culturais**: reflexões sobre a dinâmica cultural. Caxias do Sul: Educs, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAREMA. **Histórico da região** Disponível em: <<http://www.guararema.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 out. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. **Histórico**. Disponível em : <<http://www.guarulhos.sp.gov.br/home.php>> Acesso em: 20 out. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES. **Histórico da região** Disponível em: <<http://www.mogidascruzes.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 out. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SUZANO. **Histórico da região** Disponível em: <<http://www.suzano.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 out. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM. **Levantamento**. 2010. Disponível em: <www.cepam.sp.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2010.

_____. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados Municipais - SEADE. 2011a. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/>>. Acesso em: 10 set. 2011.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. **Arrecadação de ICMS**. 2011b. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/>>. Acesso em: 5 nov. 2011.

_____. Lei Complementar Estadual nº 1.139, de junho de 2011c. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas. **Lex**. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.sdmropolitano.sp.gov.br/portalsdm/pdf/sp/1139.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. **Histórico Econômico de Mogi das Cruzes**. 2010. Disponível em: <<http://www.sebraesp.com.br/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 5 nov. 2010.

SINOEL, B.et. al. **Guia dos Consórcios Públicos** - Caderno: O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e gestão dos consórcios públicos. v. 1, Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011.

_____. **Guia dos Consórcios Públicos** - Caderno: O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos. v. 2, Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011.

_____. **Guia dos Consórcios Públicos** – Caderno: As possibilidades de implantação do consórcio público. v. 3, Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011.

STAKE, R. **The art of case research**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

STRELEC, T. C. **Desafios da adaptação institucional**: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo. 2011. 201 f. Dissertação (Mestrado em Administração)-Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: FGV, 2011.

SUBCOMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA ALTO TIETÊ CABECEIRAS. **Banco de Dados**. 2010. Disponível em: <<http://www.tietecabeceiras.com.br>>. Acesso em: 28 jan. 2010.

TAPIA, J. R. B. Distritos Industriais, sistemas locais de inovação e os novos desafios da governança local: balanço à luz da experiência internacional. In: ENCONTRO ANUAL ANPOCS. 27., 2003, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2003.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas do eleitorado por sexo e faixa etária**. 2011. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em: 15 set. 2011.

VERGARA S. C.; CORREA, V. L. A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010

ZAMBONI, E. Projetos pedagógicos dos parâmetros curriculares nacionais: identidade nacional e consciência histórica. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 367-377, dez. 2003.

APÊNDICE

Relação dos atores regionais entrevistados:

1. Adilson Alves Achando – Vice- Prefeito de Itaquaquecetuba;
2. Edgar Leite – Editor-Chefe do Jornal Diário de Suzano;
3. Fernando Lourenço de Melo – Coordenador do Circuito Turístico Águas Nascentes;
4. Jorge Abissamra – Prefeito de Ferraz de Vasconcelos;
5. João Paulo Cavallieri – Presidente da ADRAT;
6. Josefa Gonçalves de Santana Leôncio – Secretária de Turismo de Guarulhos;
7. Luiz Antonio Tararan – Secretário Executivo do CONDEMAT;
8. Manoel Camanho – Gerente Regional do CIESP de Mogi das Cruzes;
9. Pedro Campos Fernandes – Ex- Secretário Executivo da AMAT;
10. Ramon Velasquez – Ex-Secretário Executivo da AMAT;
11. Regis Castilho – Ex-Secretário Executivo da AMAT;
12. Rodolfo Guilherme Senne Silva - Assessor do CONDEMAT (passou informações do CONDEMAT).

