

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ)**

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E DESCENTRALIZAÇÃO NA
AMÉRICA LATINA: A EXPERIÊNCIA DA CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC
NO BRASIL**

**PROYECTO CEPAL/GTZ "DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA"**

Santiago, Chile, 2000

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1980
09 de marzo de 2000

ORIGINAL: PORTUGUÉS

CEPAL
Comisión Económicas para América Latina y el Caribe

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E DESCENTRALIZAÇÃO NA
AMÉRICA LATINA: A EXPERIÊNCIA DA CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC
NO BRASIL**

**/ Este documento foi preparado âmbito do Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, pelo Sra. Marcia de Paula Leite, profesora do DECISAE/UNICAMP, Brasil. As opiniões expressadas neste documento, que não foi sometido à revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade do autora, podendo não coincidir com aas da Organização.*

00-3-217

SÚMARIO

SÚMARIO	iii
RESUMO EXECUTIVO	1
I. INTRODUÇÃO	3
II. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL, FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA: UMA BREVE DISCUSSÃO TEÓRICA.....	5
1. TENDÊNCIAS REGIONAIS	5
2. O PROCESSO BRASILEIRO.....	5
III. A REGIÃO DO GRANDE ABC: HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA ATUAL.....	9
1. A MONTAGEM DO PARQUE INDUSTRIAL	9
2. A CONSTITUIÇÃO SOCIAL DOS ATORES: UM PROCESSO CONFLITUOSO E CRIATIVO.....	11
3. A REGIÃO HOJE	13
3.1. Caracterização sócio-econômica.....	13
3.2. Comportamento e Evolução do Setor Automobilístico.....	15
3.3. Comportamento e Evolução do Setor Químico e Petroquímico	18
IV. A CÂMARA REGIONAL: UMA EXPERIÊNCIA INOVADORA	21
1. OS PRIMÓRDIOS	21
2. CARACTERÍSTICAS	22
3. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	24
3.1. O GT da Cadeia Automotiva.....	29
3.2. O GT do Pólo Petroquímico.....	33
V. CONCLUSÃO	37
1. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL E POLÍTICAS NACIONAIS	37
2. ESPAÇO PÚBLICO, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PODER LOCAL: UMA NOVA GOVERNABILIDADE?	39
BIBLIOGRAFIA	43
NOTAS.....	47

RESUMO EXECUTIVO

O processo de descentralização política brasileiro coloca, tal como vem ocorrendo, uma série de problemas às propostas de desenvolvimento econômico local, especialmente quando se pensa no plano regional como é o caso da experiência em questão. A Câmara vem buscando contornar alguns desses problemas, estabelecendo metas e instrumentos específicos para seu enfrentamento. Entre eles, vale destacar a criação da Agência de Desenvolvimento para dar suporte institucional em conjunto com o consórcio aos trabalhos coordenados pela Câmara; vale destacar também a lei de incentivos seletivos aos investimentos, pensada como forma de aplacar a guerra fiscal entre os municípios da região.

O fato é que, apoiando-se simultaneamente numa história pregressa de desenvolvimento econômico exitoso, responsável pela constituição de atores sociais que aprenderam ao longo dos anos a negociar seus interesses; na complexa malha institucional que este processo foi tecendo; e em novos conceitos econômicos e políticos como os de território, desenvolvimento endógeno, cidadania ativa e democracia participativa, a Câmara Regional do Grande ABC se apresenta como uma experiência extremamente promissora de desenvolvimento econômico local baseada num importante processo de reconstrução do espaço público que, embora não seja única no país, se configura como uma de suas expressões mais fiéis.

Ainda que expresse a alta densidade institucional da região e sua capacidade propositiva, é bom lembrar que a Câmara surgiu como uma resposta defensiva dos diferentes agentes sociais às dificuldades e desafios que se colocavam para a região. Ela emerge, nesse sentido, de um receio que se espriava entre eles de que a região caminhava a passos acelerados para um quadro de decadência que a estava levando a fixar-se numa posição de periferia urbana e econômica.

A proposta de desenvolvimento econômico local que vem se gestando é a de que a região deve se reconverter em termos econômicos e urbanos, através do desenvolvimento de um pólo tecnológico que concentre atividades avançadas do ponto de vista tecnológico, da formação de uma rede estruturada de pequenas e médias empresas complementar à grande indústria globalizada, bem como da dinamização do setor terciário a partir da conformação de um centro avançado na produção de serviços ligados quer ao setor produtivo, quer ao próprio terciário, especialmente às atividades de turismo, lazer, entretenimento e cultura.

Essa proposta, que se consubstanciou no Planejamento Regional Estratégico, é a base do que foi definido no I Workshop de Planejamento Regional, realizado em março de 1999, como o futuro desejado para a região nos próximos 10 anos. Vale lembrar que, visando sua implementação, foram

definidos alguns agrupamentos temáticos denominados Eixos Estruturantes, contendo ações fundamentais. Esses eixos são: Educação e Tecnologia; Sustentabilidade das Áreas de Mananciais; Acessibilidade e Infra-Estrutura; Diversificação e Fortalecimento das Cadeias Produtivas; Ambiente Urbano de Qualidade; Identidade Regional e Estruturas Institucionais; Inclusão Social.

I. INTRODUÇÃO

Cada vez mais difundidas, as experiências de desenvolvimento econômico local emergem nos últimos vinte anos ao lado de um conjunto de transformações econômicas que têm abalado profundamente as bases do paradigma produtivo que orientou a economia mundial até os anos 70.¹

Fruto também das transformações que têm atingido o Estado nos dias atuais, elas constituem não só um fenômeno novo e pouco conhecido, como bastante heterogêneo em suas várias manifestações concretas, fazendo emergir um conjunto de questões para aqueles que se dedicam aos estudos relacionados ao desenvolvimento econômico: Em que medida teriam essas experiências uma real potencialidade na promoção do desenvolvimento? Quais os atores mais importantes para a garantia de seu êxito? Seriam elas passíveis de se desenvolverem em quaisquer localidades ou seu êxito dependeria de uma prévia densidade institucional, observável apenas em algumas poucas regiões? Qual o grau de interferência das políticas nacionais em sua viabilidade? Seria possível associá-las a um processo de democratização relacionado a um novo conceito de cidadania baseado num grau mais profundo de organização e participação dos vários atores sociais? Ou, pelo contrário, deveriam ser entendidas como um reflexo do descompromisso dos Estados nacionais com o desenvolvimento econômico, vindo nesse sentido corroborar uma política estatal de descaso no que se refere aos direitos da cidadania?

Ainda que esse conjunto de perguntas seja de difícil resposta no momento atual, face ao pouco conhecimento acumulado sobre o tema, o estudo da Câmara Regional do Grande ABC que ora apresentamos visa iluminar algumas dessas questões, buscando colaborar para a elucidação do fenômeno e o avanço da teoria a ele relacionada.

Enquanto uma resposta inovadora da região mais industrializada do Brasil a uma crise que assume um conjunto variado de dimensões, a Câmara se afigura como uma novidade promissora e desafiadora, ao mesmo tempo que difícil de ser compreendida sem que se leve em consideração a história pregressa da região, com seu papel central no processo de industrialização do país, bem como sua alta densidade institucional, fruto das contradições e conflitos sociais de que foi palco ao longo desse processo.

II. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL, FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA: UMA BREVE DISCUSSÃO TEÓRICA

1. Tendências Regionais

O atual processo de descentralização política em curso nos países latino-americanos emerge no início dos anos 80, num quadro marcado pela globalização econômica, pela crise do Estado nacional-desenvolvimentista e por reformas estatais de cunho liberal, bem como pela redemocratização política da maior parte dos governos da região.

Neste contexto, e à semelhança do que tem ocorrido em outros continentes, têm despontado na região algumas experiências de desenvolvimento econômico local que têm buscado resolver as contradições, bem como potencializar as oportunidades abertas pelas transformações econômicas em curso. Conforme explicita Barquero (1998), essas experiências se inserem num novo conceito de desenvolvimento econômico que se baseia no deslocamento do entendimento do processo de desenvolvimento como sendo alavancado através de formas exógenas (basicamente investimento de capitais externos) para um enfoque que busca valorizar a capacidade de desenvolvimento a partir de forças endógenas das localidades e territórios.

Trata-se, nesse sentido, de valorizar e utilizar o potencial de desenvolvimento existente no território a partir do conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) e de economias de escala não exploradas, a partir da visão de "que os sistemas locais de empresas jogam um papel relevante nos processos de crescimento e mudança estrutural, dado que assim como as grandes empresas, impulsionam a formação de externalidades e, portanto, rendimentos crescentes e desenvolvimento econômico" (Vasquez Barquero, 2000).

2. O processo brasileiro

No Brasil, a necessidade de descentralização veio à tona já no final dos anos 70, quando, a partir da emergência da crise econômica e do processo de redemocratização do país, inicia-se a luta dos Estados e municípios pela descentralização política.²

Convém lembrar, contudo, que ainda que tenha vindo no bojo de uma conjuntura de intensificação dos movimentos sociais e de crítica à centralização autoritária do governo federal, a descentralização não foi fruto apenas dos esforços pela democratização do país empunhados pela esquerda e pelos setores populares. Com efeito, o movimento municipalista sofreu também a influência de posturas conservadoras que retomaram práticas clientelistas arraigadas na cultura

política brasileira. Na realidade, embora colocado na agenda política pelo movimento social que contestara a centralização autoritária do Estado, o processo de descentralização acabou sendo capitaneado por movimentos de postura nitidamente conservadora, como o quercismo, obedecendo muito mais aos tradicionais valores conservadores presentes na cultura nacional.

Esse duplo caráter do processo de descentralização no Brasil conferiu-lhe um conjunto de contradições que parecem aflorar de maneira cada vez mais evidente.

Por um lado, o país assistiu a um processo significativo de descentralização de recursos fiscais da União para as esferas subnacionais de governo, tanto em termos de arrecadação própria, quanto de receita disponível, tornando-se um dos países mais descentralizados da América Latina (Affonso, 1999:25 e 28). Como explicita Coelho (1998:5), essa descentralização "aparece na Constituição de 1988 articulada à definição de um novo pacto federativo, à ampliação da competência municipal, à municipalização de serviços urbanos, à gestão e política urbana, à reforma tributária e à participação popular".

Os governos locais aparecem dessa forma como os principais beneficiários da descentralização. Em primeiro lugar, porque as modificações tributárias aumentam significativamente as transferências da União e dos Estados para os municípios, crescendo consideravelmente o volume de recursos obtidos pela arrecadação de tributos municipais.³ Além disso, como ressalta Souza (1996:106), os municípios adquirem uma relativa liberdade para determinar a alocação de seus recursos e administrá-los. Tudo isso os torna relativamente capitalizados quando comparados aos municípios de outros países em desenvolvimento".

Por outro lado, em que pese o poder que esse processo conferiu aos municípios, a descentralização não foi isenta de contradições. Pelo contrário, há um conjunto de fatores que têm gerado sérios problemas, seja para os próprios municípios, seja para a Nação como um todo, entre os quais valeria destacar:

- O processo de descentralização careceu de uma coordenação que definisse claramente as novas competências, gerando uma não correspondência entre distribuição de encargos e receitas. Nesse contexto, alguns estados e municípios vêm tendo dificuldades para arcar com as novas atribuições (Affonso, 1999:30).
- A lógica tributária, tanto no nível interestadual, como no intraestadual, é de baixa eficácia redistributiva; não havendo política nacional voltada para tornar a descentralização mais equitativa, o processo vem provocando consequências muito heterogêneas entre os vários municípios da federação (Abrúcio e Couto, 1996:43 e 44).
- Não há incentivos nem mecanismos efetivos que propiciem a cooperação entre municípios, única forma, na ausência de uma política nacional, de enfrentamento das disparidades. Na ausência desses mecanismos e no contexto de tradição de uma forte autonomia municipal, torna-se difícil o estabelecimento de estratégias regionais.
- A partir dos anos 90, com a inserção do país na globalização, inicia-se um processo que tenta re-centralizar receitas e descentralizar atribuições, que vai jogar os municípios numa grave crise fiscal.

- A política de inserção do país no processo de globalização adotada pelo governo federal privilegia a integração de ilhas ou focos de competitividade com o mercado mundial, jogando em plano secundário a integração interna gerada por ações locais (Coelho, 1998:9).
- Nesse contexto, a escassez de recursos tem sido enfrentada especialmente a partir da segunda metade da década atual pela disputa competitiva, gerando uma verdadeira guerra fiscal entre Estados e municípios. Conforme alerta Affonso (1999:38) esta guerra fragmenta a Federação, fazendo da Nação a principal perdedora.

Esse é, portanto, o quadro em que as experiências de desenvolvimento econômico local vêm se dando no país. As restrições e dificuldades que ele coloca ao desenvolvimento local serão discutidas a partir da análise da Câmara Regional do Grande ABC, nosso objeto de estudo.

III. A REGIÃO DO GRANDE ABC: HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA ATUAL

1. A montagem do parque industrial

A região do Grande ABC, formada pelos municípios de São Bernardo do Campo, Santo André, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, situa-se no Sudeste da Grande São Paulo, representando o centro econômico mais dinâmico da Região Metropolitana e do país.

Seu desenvolvimento remonta ao início do processo de industrialização do Estado de São Paulo, tendo se constituído num importante espaço industrial desde a primeira metade do século atual, como resultado da expansão da indústria paulista ao longo do eixo da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, graças a sua localização privilegiada entre a capital e o porto de Santos. Foi, contudo, a implementação do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, na segunda metade dos anos 50, que deu à região o perfil de cinturão industrial da Grande São Paulo. Com efeito, foi a partir de então que, aproveitando-se das vantagens locais então disponíveis (proximidade do mercado consumidor, facilidade de acesso ao porto de Santos, abundância de terra e mão-de-obra), instalou-se na região o parque industrial automotivo (constituído pelas montadoras de automóveis e suas fornecedoras de autopeças), entre muitas outras atividades econômicas que vinham dinamizar a industrialização precedente, as quais foram seguidas pouco mais de uma década depois pela instalação do Pólo Petroquímico de Capuava.

O grande desenvolvimento econômico a que assistiu a partir de então fez da região a base fundamental das altas taxas de crescimento industrial que marcaram a economia brasileira nas décadas seguintes. De fato, vencida a desaceleração do início dos anos 60, o ABC tornou-se o coração do "milagre brasileiro", quando a economia crescia a taxas superiores a 10% a.a., tendo como carro-chefe desse crescimento a indústria automobilística instalada na região, que, até meados dos anos 70, detinha quase a totalidade da produção nacional de automóveis.

Passados, contudo, os anos de glória, a região começou a experimentar, a partir do início da década de 80, um processo de crise que se expressa no fechamento de unidades produtivas e transferência para outras regiões, retração do investimento, diminuição do volume de emprego, queda do rendimento médio da população, redução da participação no PIB industrial brasileiro. No que diz respeito ao emprego, por exemplo, observa-se uma redução de seu volume total da ordem de 35% entre 1987 e 1996 nos sete municípios (Abramo e Leite, 1998); só no ano de 1998 o Seade⁴ detectou através da PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego) a perda de 12.000 postos de trabalho

na região e uma taxa de desemprego de 19,7%, superior inclusive à da Região Metropolitana da Grande São Paulo.⁵ De janeiro a março de 1999, o desemprego cresceu mais ainda, atingindo a taxa de 21,1% da PEA (Folha de São Paulo, 24/04/99). Também no que se refere à participação da região no PIB, assiste-se à queda de 9% do PIB industrial brasileiro em 1980, para 8% em 1995 (Paulino, 1998).

Quadro 1

INSTALAÇÃO DAS PLANTAS DE MONTAGEM DE AUTOVEÍCULOS NO ABC PAULISTA

EMPRESAS	ANO DE INSTALAÇÃO
General Motors	1930
Mercedes-Benz do Brasil	1956
Volkswagen	1957
Willys Overland do Brasil	1957
*Vemag do Brasil (incorporada pela Volkswagen em 1967)	1957
Simca do Brasil	1959
Karman Ghia	1959
Scania	1962
Toyota	1962
*Ford (incorporação da Willys Overland)	1967
*Chrysler (incorporação da Simca)	1969

*Observe-se que a partir de meados dos anos 60 inicia-se um rápido processo de incorporação de empresas.

Fonte: DIEESE

Embora seja parte da crise mais ampla que vem se abatendo sobre a economia nacional nos últimos anos, a crise do ABC tem a ver também com dois outros fatores que vêm castigando a região: (i) a forma como o país vem se inserindo no processo de globalização econômica e suas implicações para a estrutura industrial e (ii) o esgotamento de parte importante dos recursos locais.

No que se refere ao primeiro item, valeria destacar em primeiro lugar a abertura econômica e a queda das tarifas alfandegárias que têm impactado profundamente o setor de autopeças e de máquinas, provocando uma grande mortandade entre as empresas e uma redução significativa de postos de trabalho. Convém lembrar também a tendência à desverticalização das empresas e a terceirização de parcelas importantes da produção para pequenos fornecedores, o que tende a provocar a diminuição dos empregos melhor remunerados e o aumento do trabalho informal.

Já no que diz respeito ao segundo item, vale notar que ele tem a ver com a forma predatória do desenvolvimento alcançado no período anterior, responsável pelo aparecimento de uma série de problemas ou desvantagens econômicas (deseconomias de aglomeração), tais como: trânsito caótico, enchentes, altos custos do porto de Santos, escassez e alto preço da água industrial, poluição ambiental, terrenos supervalorizados etc..

Este conjunto de fatores, somado a outros, tais como a tendência à descentralização geográfica da produção, a busca de *greenfields* por parte das empresas na tentativa de encontrar novas vantagens locais, a guerra fiscal entre estados e municípios e a presença de um

sindicalismo combativo gerou uma cultura entre as empresas de que a região estaria impondo altos custos à produção, expressa no termo que foi se tornando cada vez mais corrente: “o custo ABC”. Este quadro acabou sendo responsável não só pela diminuição do investimento na produção industrial como por um relativo esvaziamento da indústria local e o evidenciamento da crise atual.

2. A constituição social dos atores: um processo conflituoso e criativo

Uma das mais marcantes características do ABC, que lhe confere inclusive uma configuração única no país, é sua alta densidade institucional. A região possui atualmente uma sociedade civil com um alto índice de organização,⁶ fruto de um longo processo de constituição social dos atores que acompanha sua industrialização. De fato, seguindo de perto o desenvolvimento industrial da cidade de São Paulo, a região começa a desenvolver, ainda na primeira metade do século 20, importantes formas de organização da sociedade civil que expressam uma forte cultura do trabalho. Essa trajetória conferiu-lhe um destacado espírito oposicionista desde as primeiras décadas do século. A eleição de um prefeito do Partido Comunista Brasileiro na cidade de Santo André, já em 1947, e o peso político de prefeituras progressistas desde então constituiu-se numa importante marca da região ao longo dos anos.

Não cabe repetir aqui a análise já exaustivamente desenvolvida sobre o processo de amadurecimento dessas instituições ao longo dos anos 70 e 80.⁷ Valeria lembrar, entretanto, ao menos para contextualizar a discussão, que o sindicalismo metalúrgico desempenhou um papel central nesse processo, tendo estado na vanguarda das lutas empunhadas pela sociedade nesse período.

Tal papel de vanguarda explica-se pela confluência de um conjunto de fatores, entre os quais conviria ressaltar: i) o papel destacado da região no longo período de desenvolvimento baseado na instalação de grandes e modernas unidades industriais do departamento de bens de produção e de bens de consumo duráveis e o enorme crescimento da mão-de-obra metalúrgica que acompanhou esse processo,⁸ ii) a grande concentração da produção que caracterizou o setor e o conseqüente adensamento da mão-de-obra, com a aglutinação de um grande número de trabalhadores em algumas grandes empresas; iii) o fato de que, situados no coração do "milagre", esses trabalhadores foram desenvolvendo um forte sentimento de que eram responsáveis pelas altas taxas de produtividade e lucratividade que as empresas vinham apresentando e de que mereciam, portanto, uma recompensa mais adequada a seus esforços (Humphrey, 1984; Abramo, 1986; Leite, 1994).

Esse conjunto de fatores acabou favorecendo a emergência de um vigoroso movimento sindical no final dos anos 70 - que se convencionou denominar de "novo sindicalismo" - a partir do qual os trabalhadores "lograram colocar suas reivindicações específicas na cena pública, conferindo à questão social uma nova importância no interior das lutas em curso pela democratização do país" (Leite, 1994:143), ao mesmo tempo que conseguiram dar à vida sindical um novo dinamismo, pautando a questão da sua institucionalidade e da liberdade e autonomia dos sindicatos na agenda política e criando novos espaços de negociação.

No processo de retomada de suas lutas, os trabalhadores lograram (re)construir antigas formas de organização, como os grupos e comissões de fábrica, que se mostraram de fundamental importância para o longo processo de acúmulo de forças que o sindicato passou a trilhar a partir de então. Convém lembrar que esse processo de fortalecimento sindical confluiu com um concomitante movimento social, numa articulação bairro-fábrica que rompeu os limites da luta de uma categoria, transformando-se numa luta popular. Conforme advertem vários estudiosos dessa confluência (Kowarick, 1988; Telles, 1988; Caccia Bava, 1988; Sader, 1988), o período compreendido entre o final dos anos 70 e a primeira metade dos 80 foi marcado na região (assim como em vários bairros industriais de São Paulo) pela constituição de novos atores políticos que surgiram do encontro entre inúmeros movimentos populares, gerando a convergência e interação de experiências vividas em tempos e espaços diferenciados (Telles, 1988).

Nesse contexto, quando o movimento sindical emerge, ele funde-se com um vigoroso movimento social que, ao mesmo tempo que dele se nutria, foi capaz de alimentá-lo em momentos decisivos, como evidenciou o importante apoio das Sociedades Amigos de Bairro, Comunidades Eclesiais de Base, Grupos de Jovens e de Mães e Associações de Moradores aos movimentos grevistas. Na verdade, o conflito expressava um descontentamento que permeava não só o espaço fabril, mas os inúmeros grupos de discussão que se formavam nos bairros. Em consequência, ao irromper na fábrica, ele imediatamente ganhava as ruas, conquistava o apoio popular e generalizava-se, ao mesmo tempo que, ao desbordar da fábrica, envolvendo o conjunto da população dos bairros operários, conferia ao movimento popular uma nova dinâmica e capacidade organizativa.

Embora o movimento popular tenha refluído a partir da segunda metade dos anos 80, as lutas sindicais da região foram marcadas por um intenso processo de constituição de espaços de interlocução em meio a uma movimentada dinâmica de conflito e negociação entre empresários e sindicatos ao longo da década. Esse movimento, que atingiu também os setores químico e petroquímico da região do ABC, foi responsável por um contínuo amadurecimento dos atores que passaram a se respeitar, reconhecendo no outro lado da interlocução legítimos representantes de interesses que, conquanto diferentes, nem sempre se mostravam impossíveis de serem administrados e consensados.

O mais importante salto de qualidade, contudo, foi dado em 1992 com a criação da Câmara Setorial Automotiva como forma de enfrentar a grave crise que se abatera sobre o setor como consequência da política econômica adotada a nível federal desde o início de 1990. Criadas pelo governo Collor de Mello como forma de administrar os custos de produção ao longo das cadeias produtivas, as Câmaras Setoriais foram pensadas inicialmente como órgãos de negociação entre empresários e governo e tiveram pouco impacto na realidade econômica brasileira até que, por sugestão do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, a Câmara do Setor Automotivo adotou uma série de metas negociadas com vistas a: i) abertura do mercado com manutenção de um saldo positivo na balança comercial do setor; ii) renovação tecnológica da base produtiva; iii) um novo mix de produção, privilegiando os automóveis básicos e mais baratos; iv) o aumento do emprego e dos salários; e v) uma nova estrutura tributária setorial. Inaugurando uma importante renovação nas relações capital/trabalho no país, os acordos assinados em seu âmbito em 1992 e 1993 não só

garantiram expressivos resultados econômicos ao setor, como trouxeram a semente de uma nova contratualidade, de relações sociais mais modernas, de transformação, na feliz expressão de Oliveira et alii (1993:5-6), "de uma relação de anulação para uma relação que, sem deixar de ser antagonônica quanto aos interesses em jogo, muda a natureza desse antagonismo, tornado agora algo como um antagonismo convergente".

É deste quadro social, ao mesmo tempo movimentado e conflituoso, marcado por uma forte institucionalidade e por uma longa história de constituição de atores, que emerge a Câmara Regional, em março de 1997. Antes de passarmos à discussão de suas características e seu funcionamento seria importante dedicarmos um espaço para a análise da caracterização sócio-econômica da região do ABC nos dias atuais.

3. A região hoje

3.1. Caracterização sócio-econômica⁹

A região do ABC vive nos dias atuais uma crise econômica que apresenta um duplo caráter: por um lado, ela é uma crise de desemprego, devido não só às altas taxas registradas nos últimos anos, mas também a sua tendência ascendente, conforme veremos a seguir. Por outro lado, ela é uma crise de identidade econômica, tendo em vista o esgotamento do modelo anterior de desenvolvimento e a necessidade de um amplo processo de reconversão econômica. Ela não se configura, contudo, pelo menos até o atual momento, como uma séria crise de desindustrialização, já que a saída das empresas da região ainda não é significativa no seu todo. Nesse sentido, o espectro que ronda o ABC nos dias atuais é de que a crise presente possa vir a se transformar num profundo processo de desindustrialização, caso as empresas do setor automotivo e do pólo petroquímico venham a abandonar massivamente a região.

A crise que vem se abatendo sobre o setor industrial se espelha na distribuição da população empregada entre os três setores da economia ao longo dos anos 90.

Tabela 1

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ENTREVISTADOS COM OCUPAÇÃO REMUNERADA, SEGUNDO O SETOR ECONÔMICO DA OCUPAÇÃO PRINCIPAL																		
Setor	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	SET	MAR	SET	MAR	SET	MAR	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	
Indústria	51,2	44,2	40,1	42,9	42,1	35,2	44,1	41,9	32,3	32,3	34,9	38,2	30,6	30,3	34,8	36,8	35,6	
Comércio	12,5	12,4	16,3	13,5	17,5	21,5	17,5	17,9	17,7	18,5	19,3	13,7	17,2	19,4	19,4	17,4	16,9	
Serviços	36,3	43,4	43,6	43,6	40,4	43,3	38,4	40,2	50,0	49,2	45,8	48,1	52,2	50,3	45,8	45,8	47,5	

Conforme se pode notar pelos dados acima, embora haja algumas oscilações, o emprego industrial apresenta uma nítida tendência ao decréscimo nos anos 90, caindo de pouco mais da metade dos entrevistados (51,2%) para 35,6%, enquanto serviços e comércio tendem a crescer durante o período. Embora seja difícil avaliar quanto desta queda deve-se à crise do setor e quanto decorre da tendência de enxugamento da mão-de-obra devido à reestruturação das empresas (até

porque esses dois fenômenos vêm muitas vezes interligados, com a reestruturação emergindo como uma resposta à crise), este comportamento do emprego ensejou uma discussão na Câmara a respeito das vocações da região e da viabilidade de que ela pudesse estar deixando de ser uma região industrial para se tornar um pólo predominantemente comercial e de serviços.

A compreensão, no entanto, de que o setor comercial (vale lembrar que o ABC se apresenta hoje como o terceiro maior mercado consumidor do país, sendo superado apenas pelas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro) deve grande parte de seu dinamismo à renda gerada no setor industrial foi encaminhando as discussões para a reconversão industrial da região.

As flutuações do emprego entre os três setores não significam, todavia, que os postos de trabalho perdidos na indústria estejam sendo inteiramente compensados por novas oportunidades nos dois outros setores. Com efeito, conforme se pode observar pelos dados da Tabela 2, embora haja uma certa oscilação ao longo do período marcada por taxas mais altas de desemprego nos três primeiros anos da década (quando chega a atingir 16,6%), seguida por uma relativa recuperação do emprego nos anos de 1994, 1995 e 1996, a partir de 1997 a tendência de aumento é contínua, até setembro de 1998, quando volta a atingir os patamares de março de 1993.

Tabela 2

Taxa de desemprego do	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	
Total de entrevistados		R		R		R		R		R		R		R		R		R
em relação à PEA	9,9	14,8	9,7	15,2	13,1	16,6	14,1	12,9	9,3	13,1	14,6	14,3	10,9	9,0	12,5	13,1	16,0	

Já no que se refere à renda familiar, observa-se pela Tabela 3 uma oscilação pouco significativa ao longo da década. A variação entre os meses de março e setembro de cada ano deve-se ao fato de que até 1995 abril era o mês da correção salarial, em que o salário era reajustado visando corrigir a perda provocada pela inflação, motivo pelo qual nos primeiros quatro anos da década, em que a inflação atingia altas taxas, o valor do salário era mais baixo em março quando já havia sofrido forte corrosão. Já os quatro últimos anos, que correspondem ao período da estabilidade da moeda lograda com o Plano Real (julho de 1994), têm outra evolução, onde o mês da correção dos salários (que passa a ser novembro a partir de 1995) já não influencia tanto na sua variação. Podemos identificar aí três períodos: i) setembro de 1994 a março de 1995, com uma tendência ascendente dos salários, provavelmente como consequência dos acordos da Câmara Setorial Automotiva assinados nos dois anos anteriores, cujos efeitos sobre os salários se tornam evidentes a partir da queda da inflação; ii) setembro de 1995 a setembro de 1996 em que apesar de haver uma nova queda no início do período, ela é seguida de uma tendência à recuperação, chegando inclusive a superar o valor mais alto do período anterior; iii) a partir de setembro de 1996 a crise atual se torna mais evidente e a tendência à queda se torna constante. Vale lembrar que o valor final (setembro de 1998) corresponde a uma renda familiar de R\$ 1.833,00 levando-se em consideração o salário mínimo da época (R\$ 130,00) e a US\$ 1.527,40 tendo em conta a cotação do dólar nessa mesma época. Se considerarmos ainda que a média de pessoas que compõem a renda familiar pouco varia ao longo do período, ficando sempre igual ou muito próxima a dois, esse valor corresponderia a um

salário médio de US\$ 763,70 o que, embora não seja um valor alto para o padrão dos países industrializados, fica muito acima da média do país.¹⁰

Tabela 3

Renda Familiar																		
Média	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	
Em salários																		
Mínimos	16,7	11,8	17,1	10,3	16,6	12,1	13,9	11,7	17,2	18,7	15,3	15,7	18,8	17,3	15,2	15,2	14,1	
Média essoas que compõem a Renda Familiar	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	MA	SET	
	2,0	1,9	2,0	1,8	2,0	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	1,9	2,0	

Finalmente, valeria analisar também os dados relativos à escolaridade na região, o que pode ser feito através da observação da Tabela 4.

Tabela 4

Grau de Instrução	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Analfab/Alfabetizado	3,5	3,1	3,6	2,8	5,3	3,4	4,1	4,9	4,0
Primário Incompleto	15,1	16,3	15,0	13,0	10,7	11,6	6,8	8,6	8,5
Primário Completo	22,8	18,2	18,5	16,5	16,9	21,2	18,8	15,9	18,6
Ginasial Incompleto	15,3	12,8	13,6	12,8	12,8	9,6	14,3	13,4	11,5
Gin.Comp./Col.Incomp.	14,2	15,2	14,4	17,8	18,2	19,3	19,4	18,3	21,6
Colegial Completo	10,7	11,9	13,4	15,6	17,6	18,0	16,1	18,9	20,4
Superior Incompleto	4,9	7,7	7,4	8,7	6,6	5,1	7,6	7,3	5,5
Superior Completo	13,5	14,8	14,1	12,8	11,9	11,8	12,6	12,7	9,9

Acompanhando os baixos níveis de escolaridade do país, a região apresentava em setembro de 1998 a maioria de sua população (64,2%) com escolaridade inferior ao 2º grau completo, o que torna o enfrentamento da questão educacional de extrema urgência, especialmente quando se pensa na proposta de reconversão industrial.

No que se refere à tendência histórica, vale notar que, embora esteja havendo uma significativa melhora nos níveis médios (com diminuição das taxas de primário incompleto e completo e ginásio incompleto) e um aumento expressivo nas taxas relativas ao ginásio completo, colegial incompleto e superior incompleto, observa-se surpreendentemente um aumento do índice de analfabetos ou daqueles que são apenas alfabetizados¹¹ e diminuição do índice dos que têm o curso superior completo o que torna ainda mais premente o esforço educacional a ser feito. Tendo em vista a importância dos setores automobilístico e químico para a economia da região, complementaremos a caracterização sócio-econômica com uma análise à parte de cada um destes dois setores.

3.2. Comportamento e Evolução do Setor Automobilístico

Conforme explicitamos anteriormente, a indústria automobilística brasileira nasceu no Grande ABC na segunda metade dos anos 50 e esteve fortemente concentrada na região até meados da década de 70, quando iniciou-se um processo de descentralização da produção com a instalação da Fiat em Betim (MG) e da Volvo em Curitiba (PR), além da inauguração de novas plantas das montadoras já instaladas na região do Vale do Paraíba, no interior do Estado de São Paulo (Ford e Volkswagen em Taubaté e General Motors em São José dos Campos).

Apesar dessa ampliação da capacidade instalada, a instabilidade que se abateu sobre a economia brasileira a partir da década de 80 abalou profundamente o setor. Como elucida Bresciani (1997:36) “depois de quase 20 anos de crescimento praticamente ininterrupto e com taxas elevadíssimas entre 1965 e 1975 (média anual de 17,5%), a indústria automobilística brasileira sofreria em 1981 uma queda de 33% no seu volume de produção. Nessas condições, o setor entrou numa fase de perda de dinamismo, responsável por uma significativa defasagem tecnológica das empresas brasileiras face ao quadro internacional.

Essa situação só será revertida no início da década de 90 quando, impulsionada pela Câmara do Setor Automotivo e pelo Mercosul, a indústria automobilística dará um importante salto, aumentando enormemente seus níveis de produção, investindo firmemente na modernização tecnológica e na expansão da capacidade instalada. Vale lembrar que esse quadro se manterá inclusive com o fim da Câmara Setorial, tendo em vista a estabilidade financeira e o aumento do mercado interno que acompanharam o Plano Real em 1994, bem como a extensão dos prazos de financiamento para a aquisição de veículos (Diagnóstico e Perspectivas das Cadeias Petroquímica e Automotiva no ABC, SEBRAE-SP/IE-UNICAMP, junho de 1998).¹²

É importante destacar, entretanto, que para a região essa última fase de expansão já não se mostrou tão promissora. Pelo contrário, ela vem marcada por uma forte tendência de aprofundamento da descentralização geográfica da produção em benefício de outras regiões, como o sul do país e o eixo formado pelo sul de Minas Gerais e do Rio de Janeiro e o norte de São Paulo, conforme pode ser observado no Quadro 2, gerando um conjunto de temores para a região em termos de desindustrialização, queda da arrecadação e aumento do desemprego. Em termos da concentração da produção automotiva, as fábricas do ABC (Volks/Anchieta, Ford/Taboão, Mercedes, Scania, Toyota e GM) que chegavam a ser responsáveis por mais de três quartos da produção nacional em 1975, viram esse percentual se reduzir a apenas 45% em 1991 (Bresciani, 1997:49).

No que se refere ao emprego, as montadoras (com exceção da GM) veriam o seu efetivo de trabalhadores na região decrescer de um total de 58.000 (48,8% do total do país) em 1989 para 41.600, correspondentes a 40,7% do conjunto da indústria automobilística brasileira em 1996 (Bresciani, 1997: 48 e 49).

Também no que se refere ao setor de autopeças, a região vem sofrendo uma redução do nível de emprego mais acentuada do que o resto do país: enquanto o setor perde 18% dos postos de

trabalho entre 1987 e 1992 a nível nacional, em São Bernardo e Diadema essa redução chega a 25% e em Santo André a 35% (Bresciani, 1997:50).

Quadro 2

EMPRESAS DO COMPLEXO AUTOMOTIVO (INCLUSIVE MÁQUINAS AGRÍCOLAS AUTOMOTRIZES) – INSTALAÇÃO, INCORPORAÇÕES E INÍCIO DE PRODUÇÃO – 1975/1996

1975	Ford inaugura a fábrica de Taubaté (SP).
1976	Fiat Automóveis inicia produção, em Minas Gerais.
1978	Mercedes-Bens inaugura a fábrica de Campinas (SP) e inicia produção.
1979	Volkswagen inaugura a fábrica de Taubaté (SP); Volvo inicia produção em Curitiba, Paraná.
1980	Volkswagen incorpora instalações da Chrysler em São Bernardo do Campo.
1982	Agrale inicia produção de caminhões no Rio Grande do Sul.
1986	Engesa inicia produção em São José dos Campos, SP.
1991	Mafersa inicia produção em São Paulo.
1996	Volkswagen inaugura a fábrica de motores em S.Carlos (SP) e a fábrica de caminhões em Resende (RJ)

Fonte: Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira, ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, 1997.

Quadro 3

NÍVEL DE EMPREGO DAS MONTADORAS

Ano	Brasil	ABC	Ano	Brasil	ABC
1979	127.081	72.143	1990	117.396	58.088
1980	133.683	73.030	1991	109.428	53.916
1981	103.992	62.869	1992	105.664	52.016
1982	107.137	56.825	1993	106.738	49.551
1983	101.087	56.171	1994	107.134	48.727
1984	107.447	55.264	1995	104.614	47.491
1985	122.217	62.631	1996	101.857	43.241
1986	129.232	68.381	1997	106.085	42.378
1987	113.474	60.950	1998	95.357	39.688
1988	112.985	55.338	1999*	83.599	35.421
1989	118.369	55.285			

Fonte: Subseção do DIEESE/Metalúrgicos do ABC, com base nos Dados do Anuário Estatístico da ANFAVEA (1998).

(*) Estimativa

Já no que diz respeito à questão salarial, observa-se uma significativa tendência ao declínio ao longo da última década, embora não se possa desprezar a importante recuperação ocorrida nos anos de 1993 e 1994 nas montadoras e 1993, 1994 e 1995 nas autopeças, certamente em decorrência dos acordos da Câmara Setorial.

Quadro 4
EVOLUÇÃO SALARIAL – SETOR AUTOMOTIVO DO ABC¹³
(1988-1998)

Base:01/abril/88 = 100

Data	Montadoras	Autopeças	Data	Montadoras	Autopeças
Abr/88	83,4	83,4	Abr/94	72,7	64,0
Dez/88	83,5	83,5	Dez/94	66,7	55,7
Abr/89	79,5	79,5	Abr/95	73,1	62,8
Dez/89	67,7	67,7	Dez/95	70,4	58,7
Abr/90	46,2	41,3	Abr/96	67,3	58,6
Dez/90	44,6	39,5	Dez/96	64,0	58,5
Abr/91	54,7	47,4	Abr/97	68,2	57,7
Dez/91	61,7	42,6	Dez/97	67,0	59,0
Abr/92	57,6	37,9	Abr/98	68,0	58,2
Dez/92	66,4	52,2	Dez/98	68,7	60,2
Abr/93*	67,9	59,6	Abr/99	66,2	58,0
Dez/93	62,5	55,0			

Fonte: Subseção Dieese – Metalúrgicos do ABC.

3.3. *Comportamento e Evolução do Setor Químico e Petroquímico*

O Pólo Petroquímico foi instalado em 1972 a partir da Petroquímica União, em Capuava, região situada entre os municípios de Mauá e Santo André, como uma resposta à demanda crescente de produtos intermediários na economia brasileira.

Tendo sido o primeiro pólo petroquímico do país, ele é atualmente responsável por apenas 21% da produção brasileira de eteno, constituindo-se no menor produtor quando comparado com os outros dois pólos importantes do país - Camaçari (COPENE), na Bahia e Triunfo (COPESUL), no Rio Grande do Sul.

Quadro 5
PARTICIPAÇÃO DOS PÓLOS PETROQUÍMICOS NA PRODUÇÃO
NACIONAL DE ETENO

Centrais Petroquímicas	Participação (%)
Copene	50
Copesul	29
Petroquímica União	21

Fonte: BNDES apud Diagnóstico e Perspectivas das Cadeias Petroquímica e Automotiva no ABC, SEBRAE/IE-Unicamp, 1998

Todavia, em que pese sua baixa participação relativa na produção nacional de eteno, o faturamento líquido da Petroquímica União ao longo da década de 90, conforme a Tabela 5, foi crescente, excetuando-se o ano de 1996, que em relação à 1995, teve uma redução da ordem de 18,59%, plenamente recuperada e superada em 1997. Mas, comparando-se as três centrais petroquímicas, a Copene, do Pólo Petroquímico de Camaçari, aparece em primeiro lugar em termos de faturamento, seguida pela Copesul, do Pólo Petroquímico de Triunfo, ficando a Petroquímica União, do Pólo Petroquímico de Capuava, em terceiro lugar. É preciso considerar, no entanto, que há diferenças significativas de capacidade de produção instalada entre as três centrais. Isto implica em

volumes de produção específicos e, por consequência, em maior ou menor volume de vendas em função dessa diferença entre as centrais.

Tabela 5
CENTRAIS PETROQUÍMICAS E RESPECTIVOS PÓLOS, SEGUNDO O FATURAMENTO
LÍQUIDO – 1990/1997
(EM US\$ 1.000)

		1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
Petroquímica União	Capuava	574.379	382.078	469.365	447.692	347.050	316.031	305.757	nd
Copene	Camaçari	1.221.505	1.134.049	1.209.552	1.230.329	815.440	795.431	609.742	871.927
Copesul	Trunfo	757.612	596.546	677.780	661.196	394.030	497.000	487.000	630.000

Fonte: Anuário da Indústria Química Brasileira, Associação Brasileira da Indústria Química, 1992/1998

O Pólo Petroquímico de Capuava é considerado um dos mais importantes pólos, devido, em primeiro lugar à sua localização privilegiada no que se refere à proximidade com o mercado consumidor.¹⁴ No entanto, "a instalação do pólo não foi guiada por um planejamento logístico muito adequado, em relação aos outros dois pólos",¹⁵ o que impõe certas limitações à sua expansão e ao abastecimento de matéria-prima para determinadas empresas que, apesar de encontraram-se na mesma região, necessitam fazê-lo através de gasoduto. Isto se deve, segundo Rizek (1994), ao fato de que sua instalação não obedeceu a uma lógica de planejamento que incluísse empresas produtoras e consumidoras, ao contrário do que se deu com os pólos de Camaçari e Triunfo.

Na verdade, a idéia de criação de um pólo, propriamente dita, é posterior à instalação de um conjunto de empresas petroquímicas na região. Assim, o desenho do pólo de São Paulo obedece a uma configuração diferenciada em relação aos outros dois pólos, criados em conformidade com a idéia de uma articulação precisa entre empresas de primeira, segunda e terceira geração, assim divididas tendo em vista as etapas básicas do processo de produção petroquímico.

No entanto, apesar das dificuldades ligadas à configuração específica do Pólo Petroquímico de Capuava, algumas das mais importantes empresas de capital nacional e estrangeiro mantêm atividades na região, devido exatamente a esta localização privilegiada em relação aos outros dois pólos no que diz respeito ao mercado consumidor.

Apesar do comportamento positivo do faturamento líquido das empresas do setor petroquímico no decorrer da década de 90, indicando supostamente aumento no volume de vendas e, por consequência, também no volume de produção, o emprego não acompanha tal tendência de crescimento contínuo. A Petroquímica União, por exemplo, apresentou uma diminuição do número de empregados de 1990 para 1997 extremamente significativa (de 936 em 1990 para apenas 457 em 1997). Esse enxugamento da mão-de-obra vem ocorrendo inclusive junto ao pessoal contratado como serviço de terceiros, que baixou de 276 para 112 nesses mesmos anos, conforme se pode constatar pela tabela 6.

Tabela 6
PETROQUÍMICA UNIÃO
PESSOAL TOTAL EMPREGADO EM REGIME DE CLT¹⁶ E CONTRATADO COMO SERVIÇO
DE TERCEIROS

	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
Pessoal empregado em regime de CLT.	457	773	745	775	837	953	958	936
Pessoal contratado como Serv. de Terceiros.	112	104	150	165	96	219	230	276
Fontes: Região do Grande ABC, Tendências do Desenvolvimento Regional, 1º Workshop Proder/SEBRAE/IE-UNICAMP, junho de 1998 e Anuário da Indústria Química Brasileira, Assoc. Brasileira da Indústria Química, 1990 a 1998								

Em que pese o problema do emprego, pode-se dizer que o setor petroquímico em seu conjunto vem registrando um desempenho bastante favorável, ainda que apresente sérios problemas de estrangulamento (que serão discutidos mais adiante). Vale destacar igualmente o dinamismo das empresas de terceira geração, pertencentes ao sub-setor de plásticos, para as quais os últimos anos também não tiveram impacto negativo. Convém destacar a esse respeito que a pesquisa encomendada pelo SEBRAE à UNICAMP detectou um importante *cluster* de pequenas e médias empresas do setor na região, assim distribuídas:

Tabela 7
QUANTIDADE E DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS DE PLÁSTICOS NA REGIÃO DO ABCD

Municípios	Número de Empresas	Distribuição por Município (%)
Diadema	187	34,25
Mauá	166	30,40
São Bernardo do Campo	96	17,58
Santo André	57	10,44
São Caetano do Sul	25	4,58
Ribeirão Pires	14	2,56
Rio Grande da Serra	1	0,18
Total	546	100,00

Fonte: Diagnóstico e Perspectivas das Cadeias Petroquímica e Automotiva no ABC, Divisão de Projetos Especiais do SEBRAE/SP e UNICAMP/IE, junho de 1998.

IV. A CÂMARA REGIONAL: UMA EXPERIÊNCIA INOVADORA

1. Os primórdios

A resposta que a região vem dando à crise, embora ainda seja por demais recente para evidenciar resultados concretos, é tão inovadora quanto promissora e se apóia na significativa densidade institucional que caracteriza a região, no capital social acumulado, que conforme expusemos no item anterior, é resultado de um complexo processo de constituição de atores e de espaços de interlocução e negociação que teve lugar na região nos últimos 20 anos e "se expressa na presença de sindicatos organizados, representativos e com importante experiência negociadora; de empresas e gerências que também desenvolveram, ao longo do tempo, uma capacidade negociadora superior à média existente no país; e de governos municipais comprometidos com processos e programas inovadores de gestão em várias áreas" (Abramo e Leite, 1998:16).

Ela se apóia também na "preocupação dos atores mais significativos (principais sindicatos, empresários e governo do Estado de São Paulo, governos municipais e organismos representativos da sociedade civil) de fazer frente à crise que ameaça, não mais agora apenas um complexo produtivo (por mais importante que esse pudesse ser em termos da economia local e inclusive nacional), mas sim o conjunto da região" (Abramo e Leite, 1998:18).

A gênese da Câmara Regional remonta, no entanto, a um momento um pouco anterior, quando da criação do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, em dezembro de 1990, congregando os sete municípios da região.¹⁷

O Consórcio foi criado com a finalidade de: i) representar o conjunto dos municípios que o integram em matéria de interesse comum, perante quaisquer outras entidades de direito público e privado, nacionais e internacionais; ii) planejar, adotar e executar projetos, obras e outras ações destinadas a promover, melhorar e controlar a infra-estrutura física da região; e iii) promover formas articuladas de planejamento do desenvolvimento regional, criando mecanismos conjuntos para consultas, estudos, execução, fiscalização e controle de atividades.

Como ressalta Coelho (1998), a atuação do Consórcio teve como base o desafio de transformar o modo tradicional de fazer política a nível local, bem como de desenvolver uma interlocução responsável com as demais esferas de governo e agentes sociais. Esta forma de condução política "buscou reforçar a idéia de uma região pró-ativa, contrapondo-se ao bairrismo, à visão do cenário local como feudo político pessoal e à tradicional troca de favores no campo intergovernamental. Tendo esta base de sustentação, o Consórcio definiu como campo de atuação

um amplo leque de questões, abrangendo desde o gerenciamento ambiental até o desenvolvimento regional, estando aberto ao encaminhamento de quaisquer temas relativos ao interesse comum dos municípios envolvidos" (Coelho, 1998:34).

Conviria destacar, neste sentido, que o Consórcio emerge como fruto de uma nova concepção de fazer política que se opõe aos velhos vícios da prática política brasileira baseada no controle político dos governantes sobre as esferas decisórias, visando sua promoção pessoal. Emerge também de uma consciência que foi se solidificando de que o Grande ABC pode ser considerado como uma região com identidade própria, ou como explicita Daniel (1997:2), "uma região no sentido forte do termo, na medida em que sintetiza três dimensões diferentes de articulações em seu recorte espacial: é, simultaneamente, uma região econômica, polarizada e político-administrativa".¹⁸

Vale notar, contudo, que, ainda que tenha chegado a viabilizar algumas iniciativas importantes voltadas para a revitalização da economia local nos dois primeiros anos de vida,¹⁹ o Consórcio entrou numa fase de letargia de 1993 a 1996 devido à eleição de novos prefeitos que se mostraram pouco entusiasmados em investir na experiência.

Em contraposição, algumas iniciativas relevantes da comunidade local promoveram um avanço nas ações regionais. Entre elas, destaca-se a criação do Fórum da Cidadania do Grande ABC que, congregando mais de cem entidades da sociedade civil como associações empresariais, sindicatos de trabalhadores, grupos ecológicos, associações de moradores etc, renovou um conjunto de compromissos de caráter regional (Daniel, 1997:4).

2. Características

O salto mais significativo em direção à Câmara se deu ainda em 1996 quando o governo do estado de São Paulo lançou publicamente a idéia de criação de uma Câmara Regional para o Grande ABC, com a participação dos governos municipais e da comunidade local, a fim de estimular o desenvolvimento econômico regional. Conforme explicita Daniel, a eleição dos sete novos prefeitos contribuiu para que os governos locais voltassem a encarar as questões intermunicipais como fundamentais para o futuro de seus próprios municípios. "O primeiro passo correspondeu a uma decidida retomada do Consórcio Intermunicipal, efetuada ainda antes da posse dos novos governos, no início do ano de 1997. Na sequência (...) foi elaborado consensualmente o estatuto de funcionamento da Câmara Regional do Grande ABC. O lançamento oficial da Câmara ocorreu em São Bernardo, no mês de março (12.03), com a presença das mais importantes lideranças locais e do governo do Estado de São Paulo" (Daniel, 1997:4).

Convém lembrar também que a Câmara Regional foi fortemente inspirada pela experiência da Câmara Setorial Automotiva. Além do ímpeto sindical presente no seu nascedouro – que via na proposta uma forma de contornar a derrota política sofrida pela Câmara Automotiva com a saída do governo federal²⁰ - vale destacar que ela retoma duas características centrais da experiência anterior: o enfoque centrado no conceito de cadeia produtiva e o esforço de construção de um espaço público de expressão e negociação de diferentes interesses (Abramo e Leite, 1998:18). "Ao mesmo tempo a

Câmara Regional representa um avanço significativo em relação a essa experiência pregressa: a) o tripartismo agora se amplia a um *multipartismo*; b) a visão das cadeias produtivas se enriquece: essas passam a ser pensadas como partes constitutivas de um *território*, que, por sua vez, é visto não apenas como um âmbito meramente geográfico ou administrativo, mas sim como um *espaço socialmente organizado* (Albuquerque, 1997); c) a preocupação com o futuro de determinados setores produtivos se incorpora à tentativa de definição de uma estratégia mais ampla de *desenvolvimento econômico local*" (Abramo e Leite, 1998:18).

Concebida, portanto, com o objetivo de aglutinar forças governamentais e da sociedade civil na definição e implementação de ações regionais que promovam, de modo integrado, o desenvolvimento econômico e social da região, a Câmara congrega, além das prefeituras dos municípios do Grande ABC, o governo do Estado de São Paulo, o conjunto dos parlamentares da região no nível municipal, estadual e federal, o Fórum da Cidadania do Grande ABC, entidades empresariais, entidades de trabalhadores e entidades civis organizadas.

Seu caráter inovador está presente no fato de ela se inspirar em um conjunto de conceitos teóricos que apontam para uma prática política bastante diferente da tradição brasileira, entre os quais valeria destacar:

- Além da substituição da noção de desenvolvimento exógeno pela de desenvolvimento endógeno, já discutida anteriormente, a Câmara se inspira no conceito de região ou território, o que implica uma importante inovação na forma de fazer política: ao colocar o interesse local em consonância com o regional, ela subverte tradicionais práticas políticas que se apoiam na concentração de poder nas mãos do governo local, as quais favorecem a não transparência na gestão da coisa pública e, em consequência, a disseminação do clientelismo e do favoritismo político.
- A Câmara se apóia na constituição de uma vontade coletiva regional que, conforme explicita um de seus principais idealizadores, o atual prefeito de Santo André, "envolve um salto de qualidade indispensável para o enfrentamento dos desafios postos pela economia regional, expresso na criação de um arranjo institucional de novo tipo, fruto de uma coalizão ampla que integre, num mesmo espaço público não puramente estatal, os poderes públicos e a sociedade civil locais" (Daniel, 1996:4). Tal salto de qualidade pressupõe, portanto, uma nova visão de fazer política que desemboca na democracia participativa já que implica ao mesmo tempo: i) a ampliação do conceito de cidadania, tradicionalmente baseado no reconhecimento de direitos e deveres do cidadão para uma noção que incorpora a importância da participação dos agentes sociais nas decisões políticas; trata-se assim, de uma nova prática que se assenta em uma sociedade civil organizada, participando ativamente das decisões, estabelecendo prioridades e propondo políticas; e ii) a democratização das decisões políticas, na medida em que elas deixam de ser de exclusiva competência do poder local e/ou do poder nacional centralizado passam a ser decisões negociadas e consensadas entre poder público e distintos atores da sociedade civil.
- Ao propor a participação da sociedade civil na constituição de um espaço público,²¹ a Câmara sugere uma nova relação entre o público e o privado, baseada não mais no

favorecimento dos setores mais fortes e com maior capacidade de pressão, mas na negociação e na responsabilidade social dos vários atores para com a região.

- A Câmara propõe, finalmente, um novo modelo de governança regional que, à semelhança de novas tendências mundiais, se apoia na formação de redes de caráter horizontal ao invés de basear-se na tomada de decisões a partir de hierarquias verticais. Ao invés de espelhar um processo comandado por uma autoridade superior, a Câmara nasce assim "inspirada por diversas iniciativas de agentes locais - governos locais e comunidades da região - também elas marcadas por articulações horizontais" (Daniel, 1997:11). Convém ressaltar que esse modelo de governabilidade emerge como mais adequado ao novo caráter que as sociedades atuais estariam adquirindo, marcado segundo alguns autores, pela presença de redes em todas as áreas da vida social. Castells, por exemplo, considera que na atual era da informação as redes constituiriam a nova morfologia social de nossas sociedades, modificando "substancialmente a operação e resultados nos processos de produção, experiência, poder e cultura" (Castells, 1996:469).

Embora essa seja uma discussão que emergiu muito recentemente, para a qual ainda não se dispõe de um acúmulo teórico suficiente que nos permita dar conta da análise das experiências em curso, caberia destacar que uma avaliação feita conjuntamente pelo BIRD (Banco Mundial) e a FGV (Fundação Getúlio Vargas) relacionou dez experiências bem sucedidas de combate à pobreza desenvolvidas no Brasil, das quais sete (entre as quais encontra-se a da Câmara Regional do Grande ABC) contam com alguma participação de governos locais.

De acordo com o BIRD, apesar do reconhecimento da crise financeira e da falta de política de abrangência nacional de combate à pobreza, o país estaria conseguindo melhorar as condições de vida da população mais pobre graças a iniciativas locais desenvolvidas pelas prefeituras e pela sociedade civil (Folha de São Paulo, 05/05/99).

3. Estrutura e Funcionamento

A nível de estrutura, a Câmara é formada por um Conselho Deliberativo (CD), constituído por 67 membros, representando todos os parceiros; uma Coordenação Executiva (CE), constituída por 25 membros indicados pelo Conselho Deliberativo e 4 Grupos de Trabalho (GTs) - Desenvolvimento Econômico e Emprego, Planejamento Urbano e Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e Temas Administrativos e Financeiros -, divididos em vários subgrupos encarregados de tratar de temas específicos. Os trabalhos dos GTs são levados, quinzenalmente, à análise e deliberação da Coordenação Executiva; das proposições aprovadas pela Coordenação Executiva, são formulados Termos de Acordos a serem assinados nas reuniões do Conselho Deliberativo.

A função e composição de cada uma dessas instâncias é assim explicada por Daniel (1997:5): o Conselho Deliberativo, enquanto instância superior de decisões da Câmara, é composto pelo governo do Estado (através do próprio governador e vários secretários de Estado, mais diretamente envolvidos nos temas regionais), pelos sete prefeitos municipais, pelos deputados estaduais (5) e

federais (4) da região, pelos sete presidentes das Câmaras de Vereadores, por cinco representantes de empresários, cinco de trabalhadores e cinco do Fórum da Cidadania.

A Coordenação Executiva consiste num organismo voltado a coordenar as ações da Câmara, ou seja, propor temas ao Conselho Deliberativo e coordenar os GTs. É composta por um representante do governo estadual (através da Secretaria de Ciência e Tecnologia) e por representantes das prefeituras, dos empresários, dos trabalhadores e do Fórum da Cidadania.

Os subgrupos de trabalho abarcam os mais diversos temas que remetem, de um modo ou de outro, ao desenvolvimento econômico da região. Sua composição é aberta aos interessados, especialmente os representantes de entidades comunitárias, de trabalhadores, empresários, prefeituras e governo estadual e sua duração depende do tempo necessário para o mapeamento de problemas e soluções relacionadas a questões específicas. Os subgrupos em funcionamento atualmente são:

1. Formação Profissional e Observatório da Situação de Emprego
2. Pólo Tecnológico
3. Setor Petroquímico
4. Setor Moveleiro
5. Setor Automotivo
6. Jornada de Trabalho
7. Atividade Comercial
8. Macrodrenagem
9. Efluentes Hídricos Industriais
10. Defesa Civil
11. Turismo Regional
12. Habitação
13. Saúde
14. Criança Prioridade 1
15. Movimento Regional de Alfabetização de Adultos
16. Transportes
17. Obras Viárias
18. Sistema Viário e Tráfego
19. Transporte Coletivo Regional

Até o momento, a Câmara promoveu vários seminários, workshops, estudos sócio-econômicos e diagnósticos das diferentes cadeias produtivas. Esse conjunto de estudos, debates e negociações chegou a levantar aproximadamente 100 prioridades, das quais foram eleitas 30 para serem enfrentadas num primeiro momento. Esse processo deu origem a dois grandes acordos: o primeiro em novembro de 1997 e o segundo em agosto de 1998. O primeiro Acordo Regional é composto de oito termos de compromisso visando:

- Constituir a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC com a missão de concentrar as informações sócio-econômicas da região, conduzindo as ações de marketing

- regional e coordenando ações técnico-financeiras de apoio e fomento às empresas tendo em vista promover o desenvolvimento econômico regional sustentado;
- Implantar sistemas de retenção de águas pluviais nos municípios do Grande ABC, inseridos na Bacia Hidrográfica do Alto Tamanduateí, com o objetivo de combater as enchentes na região;
 - Executar obras no sistema viário do Grande ABC, abrangendo o sistema Anchieta-Imigrantes e a Rodovia Índio Tibiriçá;
 - Propiciar a revisão da lei nº 9472/96, visando melhorar as condições para o desenvolvimento de atividades industriais não poluentes, compatíveis com a proteção aos mananciais;
 - Promover a modernização tecnológica das micro, pequenas e médias empresas, numa visão setorial em consonância com as vocações tradicionais e novas da região do ABC, através da viabilização de financiamento a juros menores e implementação de programas de apoio à difusão tecnológica e qualificação profissional;
 - Formular e executar um plano regional de qualificação profissional para 235 mil trabalhadores até o ano 2000 e implementar o Observatório Permanente da Situação de Emprego;²²
 - Estabelecer cooperação técnica, visando o planejamento integral e integrado, envolvendo elaboração, implementação e acompanhamento de programas e projetos (regional e municipal), bem como de pesquisa e intercâmbio de informações e dados para fomento e desenvolvimento de atividades turísticas e culturais na região do Grande ABC;
 - Integrar a Câmara do Grande ABC ao Movimento Regional “Criança Prioridade 1” que visa garantir a criação e o fortalecimento dos instrumentos de captação de recursos, objetivando uma rede de serviços em prol da criança e do adolescente na região do Grande ABC.

Evidentemente, nem todas as cláusulas foram concretizadas até o momento, assim como nem todas caminharam com a mesma rapidez. Entre as que mais avançaram cabe destacar:

- A criação da Agência de Desenvolvimento Econômico, em março de 1999. Embora com uma estrutura extremamente enxuta, formada por um coordenador para cada área (marketing, banco de dados e informações sobre a região e apoio e fomento às empresas), a Agência já tem sede própria e, a partir de convênio assinado com o BIRD, está começando a contar com o trabalho de cinco consultores (três internacionais e dois nacionais) que deverão auxiliar a Câmara na definição de estratégias;
- A implantação de Sistemas de Retenção de Águas Pluviais, que constitui uma ação extremamente importante para a região, tendo em vista a frequência com que é assolada por inundações e alagamentos na época das chuvas. Já foram construídos seis sistemas de retenção de água (piscinões): três em São Bernardo do Campo, um em Santo André, um em Diadema e um em Mauá, que minoraram muito o problema. De acordo com Daniel, se complementados com a construção de mais outros tantos sistemas, já previstos, o problema das enchentes poderia estar equacionado num prazo não muito longo. Apesar de a proposta de construção dos piscinões não ter sido gestada pela Câmara, mas por uma articulação da Secretaria de Recursos Hídricos do governo estadual e as sete prefeituras, através do Consórcio no início de 1997, ela foi levada para o interior da Câmara, onde muitos debates a seu respeito foram encaminhados;

- As obras no Sistema Viário, a partir de ações bilaterais que também envolveram as prefeituras e o governo do Estado, mas cujo debate se deu no interior da Câmara. Elas implicam em duas obras da maior importância para o transporte da região que são a reestruturação dos trevos da Via Anchieta (decisiva para a ligação da região com a Capital e a Baixada Santista) e a recuperação do leito carroçável do sistema viário da Avenida do Estado (fundamental para a ligação com várias partes da Capital). As obras são consideradas de enorme importância para a melhoria do tráfego na região, ainda que de acordo com Daniel, a efetiva resolução do problema de transporte implique sua articulação com investimentos pesados em transporte público de alta capacidade, como metrô e corredores de ônibus. Conviria notar a esse respeito que a proposta da Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos, de promover a expansão do metrô para a região do ABC a partir das discussões da Câmara, é considerada um avanço de grande importância, apesar de ainda não estarem definidos os trajetos;
- A Revisão da Lei dos Mananciais, que significou um passo importante para o ABC, tendo em vista que mais da metade da área total da região (56%) está localizada em mananciais e que a legislação anterior era demasiadamente restritiva, impedindo muitas atividades econômicas que não tinham obrigatoriamente efeito prejudicial sobre os mananciais de água. A proposta de modificação da lei, na verdade anterior à Câmara, envolvia a possibilidade de implantação de atividades do setor secundário e terciário não poluentes. Essa proposta foi retomada pela Câmara, tendo se chegado a um acordo que prevê mecanismos de recuperação da Bacia Hidrográfica, o qual aguarda regulamentação através da aprovação de leis específicas;
- A formulação do Plano Regional de Qualificação Profissional. O trabalho da Câmara a esse respeito abarcou os setores moveleiro, de comércio, turismo e, especialmente, o de plásticos, para o qual foi elaborado o Projeto Alquimia que prevê a formação profissional de 12.000 trabalhadores do setor num período de 24 meses em cursos de habilidades básicas e específicas. Voltado não só para a mão-de-obra já empregada, mas também para os desempregados, o projeto já teve uma primeira fase implementada com verba do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador),²³ sob a coordenação do Sindicato dos Químicos do ABC. Esse trabalho foi fruto do diagnóstico das cadeias automobilística e petroquímica do ABC, elaborado pelo Instituto de Economia da UNICAMP, o qual detectou que a terceira geração do complexo petroquímico, o setor de plástico, apresentava grande dinamismo na região: formado por um *cluster* de quase 600 pequenas empresas, este setor apresenta um potencial de crescimento muito significativo tornando promissora a adoção de medidas que o venham a fortalecer. Desse diagnóstico, surgiram duas propostas importantes da Câmara para o setor: a de criação de um pólo de moldes e a do Projeto Alquimia.

Convém lembrar, entretanto, que juntamente com os esforços de implementação destes acordos, os agentes sociais envolvidos na Câmara continuaram o trabalho de levantamento de problemas e busca de soluções, o qual redundou numa segunda rodada de acordos, em número de 12, assinados em agosto de 1998, muitos dos quais tentam avançar a partir do patamar atingido em novembro de 1997. São eles:

- Implementação do Pólo Tecnológico do Grande ABC, com o objetivo de aumentar a competitividade dos setores automotivo e petroquímico (através da criação de centros de Pesquisa e Desenvolvimento articulados com as Universidades da região) e de outros setores alvos que seriam, em um primeiro momento, objeto de programas de apoio e difusão tecnológica (plástico, química, manufatura mecânica, moveleiro e meio-ambiente);
- Aumento da competitividade das cadeias produtivas, através do desenvolvimento de um amplo processo de sensibilização das micro e pequenas empresas no sentido de promover a sua modernização tecnológica, assim como da implementação de um Fundo de Aval com o objetivo de ampliar e agilizar as fontes de financiamento dirigidas a esse setor;
- Qualificação e requalificação de mão-de-obra para o setor petroquímico, com o objetivo de incentivar a atração de empresas plásticas de 3ª geração;
- Revitalização do setor moveleiro, através da incorporação de novos modelos de gestão que contemplem o desenvolvimento científico e tecnológico, a qualificação profissional e o marketing industrial, propiciando a criação de um centro de desenvolvimento de design visando aumentar a qualidade e competitividade do setor.

Os outros 8 acordos que foram assinados na ocasião são os seguintes: a) ampliação da oferta de empregos no setor comércio (através da garantia de condições adequadas para o seu funcionamento aos domingos); b) melhoria do transporte coletivo regional (através de melhorias no trem metropolitano e desenvolvimento de projetos visando a instalação de um metrô de superfície); c) vinculação ao Programa Integrado de Transportes Urbanos do Governo do Estado de São Paulo; d) tratamento de efluentes industriais; e) ampliação do sistema de controle e drenagem de águas pluviais; f) ampliação da oferta habitacional da região; g) implementação de um hospital regional de referência; h) fortalecimento do Movimento Regional “Criança Prioridade 1”.

Embora nem todos os acordos tenham avançado igualmente, havendo inclusive alguns que ainda não conseguiram sair do papel, há outros que vêm caminhando. Entre os que mais estão sendo trabalhados, vale destacar:

- *Acordo para o aumento da competitividade das cadeias produtivas*, a ser obtido principalmente através da modernização tecnológica das micro, pequenas e médias empresas, por meio do acesso a financiamento com baixos juros e programas de apoio e qualificação profissional. O principal instrumento para isso seria a criação de um *fundo de aval*, com o objetivo de viabilizar o acesso das micro e pequenas empresas aos recursos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Esse fundo de aval deverá servir como garantia de empréstimos bancários e financiar a modernização da cadeia fornecedora da indústria, com o objetivo de atrair novos investimentos para a região.²⁴ Vale destacar que essas propostas foram fruto do estudo-diagnóstico elaborado pelo Instituto de Economia da UNICAMP, o qual se mostrou muito importante no sentido de revelar um comportamento pouco baseado na cooperação e complementaridade das empresas, seja no setor automobilístico, seja no setor químico e petroquímico.
- *Plano regional de qualificação profissional*, cujas principais metas são: a) qualificar 235 mil trabalhadores até o ano 2000; b) instalar centros públicos de formação profissional; c) criar 6

- “Postos de Atenção ao Trabalhador”; c) desenvolver a empregabilidade dos trabalhadores através de iniciativas voltadas a: i) aumentar a escolaridade média da população; ii) melhorar a qualidade dos programas existentes de formação profissional, adaptando-os às novas necessidades da região e aos setores “de nítida vocação regional”; iii) desenvolver programas de formação profissional para os setores emergentes da região; iv) preservar e melhorar as escolas técnicas da região; v) contribuir com a formação para a cidadania.
- *Acordo sobre o tema ambiental*, que visa promover o desenvolvimento de atividades industriais não contaminantes e compatíveis com a preservação dos mananciais em integração com projetos turísticos.

Entre as principais idéias que orientam esses acordos, continuam destacando-se a preocupação com a “redução do custo ABC”. É importante assinalar que tal redução não é pensada apenas com relação aos custos do trabalho, mas sim de maneira mais sistêmica, ou seja, incluindo medidas no sentido da flexibilização de impostos, investimentos no sistema viário e na infraestrutura, formação e qualificação profissional, aperfeiçoamento das redes escolar, de saúde e de transportes públicos.

Pela importância que têm enquanto possibilidade de dinamização da economia regional, discutiremos a seguir especificamente os trabalhos voltados para o aumento da competitividade das cadeias produtivas nos dois setores mais fundamentais da região: o automobilístico e o químico.

3.1. O GT da Cadeia Automotiva

Este constitui-se, sem dúvida, num dos GTs mais importantes da Câmara, em função do peso do setor na economia da região, embora seu desempenho venha sendo considerado fraco pelos próprios atores envolvidos. O grupo chegou a expressar a intenção de assinar um conjunto de acordos no final de 1998. A crise que se abateu sobre a economia brasileira nos últimos meses de 1998 e início de 1999, no entanto, atingiu seriamente o setor, interrompendo as discussões voltadas para soluções mais de longo prazo, motivo pelo qual o acordo acabou não saindo até o presente momento. Cabe destacar que as crises da economia nacional têm um impacto muito forte sobre o setor, como pode ser visto através da comparação entre a produção, vendas ao mercado interno e exportações ao longo das décadas de 80 e 90.

Pela Tabela 8 pode-se perceber que a força da indústria automobilística no Brasil está na produção de automóveis que, segundo a classificação da ANFAVEA - Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, é constituída de autoveículos de passageiros e de uso misto.²⁵

Considerando-se, contudo, os três tipos de veículo, percebe-se que a evolução da produção acompanha nitidamente o desempenho da economia brasileira: depois de chegar a mais de 1.000.000 de veículos em 1980, a produção caiu vertiginosamente com a crise do início dos anos 80 com uma gradativa recuperação nos anos que se seguem até 1988 (com uma ligeira oscilação para baixo nos anos de 1984 e 1987). Em 1990 há um declínio significativo seguido por oscilações que só vão ser superados em 1993 como consequência do acordo da Câmara Setorial em 1992. Daí em diante, a expansão torna-se constante chegando em 1996 a um total 54,8% superior ao ano de 1980, tendência

seguida mais ou menos de perto pelo comportamento das vendas, conforme se pode observar pela Tabela 9.

Tabela 8

PRODUÇÃO DE AUTOVEÍCULOS – 1980/1996				
Ano	Automóveis	Comerciais Leves	Comerciais Pesados	Total Geral
1980	933.152	115.540	116.482	1.165.174
1981	585.834	105.306	89.743	780.883
1982	672.589	130.197	56.518	859.304
1983	748.371	106.398	41.693	896.462
1984	679.386	129.430	55.837	864.653
1985	759.141	134.413	73.154	966.708
1986	815.152	145.418	95.762	1.056.332
1987	683.380	148.847	87.844	920.071
1988	782.411	196.108	90.237	1.068.756
1989	730.992	205.008	77.252	1.013.252
1990	663.084	184.754	66.628	914.466
1991	705.303	182.609	72.307	960.219
1992	815.959	201.591	56.311	1.073.861
1993	1.100.278	224.387	66.770	1.391.435
1994	1.248.773	251.044	81.572	1.581.389
1995	1.297.467	239.399	92.142	1.629.008
1996	1.458.576	279.697	66.055	1.804.328

Fonte: Anuário Estatístico da Indústria Automobilística, ANFAVEA, 1997

Ao compararmos as Tabelas 9 e 10, vemos que a sustentação das margens de vendas da indústria automobilística está ancorada no mercado interno e não nas exportações. Com base na comparação dos extremos do período selecionado - 1980 e 1996 e relacionando exportações, vendas ao mercado interno e produção, temos que, no caso dos automóveis, as exportações representaram, em 1980, apenas 12,37% e, em 1996, 22,67%. No geral, mais de 70% da produção nacional está voltada para o mercado interno.

Esse desempenho altamente favorável ao setor levou as empresas automobilísticas a fazerem significativos projetos de investimentos no país, num movimento que parece estar indicando uma aposta internacional em tornar o país um importante pólo de produção.

A crise que se abriu no final de 1998, contudo, atingiu seriamente o setor recolocando problemas que pareciam superados desde o início da década. Nesse contexto, atingidas pela queda do mercado, as montadoras voltaram-se para a solução dos problemas emergenciais que se colocaram, esvaziando a participação nas discussões de forma integrada. Convém ressaltar nesse sentido que as discussões entre as empresas e o Sindicato, que se abriram com a crise, ocorreram fora do espaço da Câmara e se consubstanciaram em programas operados por fora da Câmara. Este foi o caso do acordo fechado com a Volkswagen, em dezembro de 1998, que evitou a demissão de 7.000 trabalhadores proposta pela empresa,²⁶ assim como do acordo fechado em fevereiro de 1998 com a Ford, contornando a demissão de 2.800 trabalhadores.²⁷

Tabela 9

VENDAS DE AUTOVEÍCULOS DE PRODUÇÃO NACIONAL AO MERCADO INTERNO – 1980/1996				
Ano	Automóveis	Comerciais Leves	Comerciais Pesados	Total Geral
1980	793.028	93.768	93.465	980.261
1981	447.608	68.000	65.117	580.725
1982	556.229	85.763	49.302	691.294
1983	608.499	78.085	41.148	727.732
1984	532.235	95.966	48.881	677.082
1985	602.069	98.306	62.805	763.180
1986	672.384	114.002	80.342	866.728
1987	410.260	103.372	66.453	580.085
1988	556.744	123.092	67.880	747.716
1989	566.582	137.380	57.663	761.625
1990	532.791	128.431	51.404	712.626
1991	583.072	129.535	58.329	770.936
1992	577.305	123.655	39.365	740.325
1993	850.562	161.746	49.159	1.061.467
1994	975.697	170.404	60.722	1.206.823
1995	1.106.591	180.939	71.802	1.359.332
1996	1.245.972	207.649	53.162	1.506.783

Fonte: Anuário Estatístico da Indústria Automobilística, ANFAVEA, 1997

A maneira como a Câmara atuou nesses casos pode ser evidenciada pelas seguintes palavras de um sindicalista: “a Câmara tem seus limites para atuar nesses casos; está fora da governabilidade da Câmara resolver o problema da Volkswagen e da Ford. Agora, o que nós fizemos, e isso foi importante, foi organizar o apoio político por parte dos prefeitos, do governo do Estado e dos outros setores que a integram para pressionar a empresa a buscar caminhos alternativos de resolução do problema que não implicasse a demissão de tanta gente. Da mesma forma, foi muito importante o apoio político que a Câmara deu às iniciativas voltadas a pressionar o governo federal para que ele ajudasse a resolver o problema através da diminuição dos impostos”.

Vale lembrar que esse conjunto de ações e acordos acabou se consubstanciando no Programa Emergencial. Proposto para vigorar a partir do início de março de 1999 por um período de 65 dias, o acordo estabeleceu a redução de 10% para 5% do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados para os veículos de até 1000 cm³ cilindradas; de 25% para 17% para os veículos de cilindrada superior a 1000 cm³, mas não superior a uma potência bruta de 100 HP e de 30% para 17% para veículos de cilindrada superior a 1000 cm³, mas de potência não superior a 127 HP, quando equipados com motor provido de injeção eletrônica. O acordo estabeleceu também que o Banco do Brasil implementaria linhas de crédito preferenciais ao consumidor para aquisição de veículos automotores de fabricação nacional, segundo as categorias contempladas.

Tabela 10
EXPORTAÇÕES DE AUTOVEÍCULOS EM UNIDADES
1980/1996

Ano	Automóveis	Comerciais Leves	Comerciais Pesados	Total Geral
1980	115.482	20.235	21.368	157.085
1981	157.228	32.661	22.797	212.686
1982	120.305	46.581	6.465	173.351
1983	132.804	31.903	3.967	168.674
1984	151.962	35.476	9.077	196.515
1985	160.626	36.631	10.383	207.640
1986	138.241	31.655	13.383	183.279
1987	279.530	44.570	21.455	345.555
1988	226.360	72.654	21.462	320.476
1989	164.885	68.853	19.982	253.720
1990	120.377	53.579	13.355	187.311
1991	127.153	53.282	12.713	193.148
1992	243.126	80.683	18.091	341.900
1993	249.607	62.913	19.002	331.522
1994	274.815	79.996	22.816	377.627
1995	189.721	58.489	14.834	263.044
1996	211.565	70.951	13.757	296.273

Fonte: Anuário Estatístico da Indústria Automobilística, ANFAVEA, 1997

Para as empresas, o acordo estipulava o compromisso da manutenção do nível de emprego em todo o território nacional, bem como de transferir ao consumidor sob a forma de redução correspondente de preços, a totalidade dos impactos derivados da redução das alíquotas do IPI e adicionalmente reduzir o preço em R\$ 350,00 para os automóveis de 1000 cc e os veículos comerciais leves a gasolina, álcool e diesel 4x4; de R\$ 250,00 para os automóveis entre 1000 cc e potência bruta até 127 HP e para os veículos comerciais leves a diesel.

O acordo previa ainda que, findo o período de 60 dias, o Ministério da Fazenda faria uma avaliação do nível de arrecadação do IPI e, se não houvesse redução, poderia propor sua extensão por mais 60 dias. Convém destacar que também o governo do Estado de São Paulo aderiu ao acordo baixando o ICMS sobre os automóveis de 12% para 9%.

Findo o acordo no início de maio, após uma série de discussões – em que o governo alegava que não havia condições de estendê-lo por mais um período, seja em função do aumento dos preços dos veículos a que as montadoras estavam procedendo devido à desvalorização cambial, seja em função das estimativas de diminuição da arrecadação²⁸ - foi fechado no final do mês um novo acordo emergencial do setor que estipulou nova redução do IPI por 90 dias (em níveis um pouco abaixo dos estabelecidos no acordo anterior) e preservação do nível de emprego no setor por 120 dias.

É importante destacar que a proposta de redução do IPI se apóia não só na experiência da Câmara Setorial quando, apesar do rebaixamento dos impostos, houve aumento da arrecadação devido ao crescimento do consumo, como no fato de que a carga tributária sobre automóveis no país

é extremamente alta quando comparada com outros países produtores (33% sobre o preço ao consumidor, contra 17,1% na França, 16% na Itália, 13% na Alemanha, 9,1% no Japão e 6,6% nos Estados Unidos).

Esse conjunto de discussões permitiu que o sindicato desse um salto de qualidade importante ao fazer a conexão entre a manutenção do emprego do setor na região e a necessidade de investimento em novos produtos; a partir da compreensão de que dificilmente a região atrairá novas empresas, as discussões estão sendo direcionadas à definição de novos produtos como forma de manter o investimento na região, o que já se concretizou nos dois últimos acordos com a Volkswagen e a Ford, em que as montadoras se comprometeram a investir no futuro próximo em novos produtos.²⁹ Vale o destaque nesse sentido para o compromisso da Volkswagen de modernizar a fábrica de São Bernardo do Campo.

Convém registrar, no entanto, que embora o GT tenha chegado a desenvolver discussões de ações voltadas para a diminuição do chamado “custo ABC”, que se basearam no estudo de ações coletivas por parte das montadoras, visando baixar os custos de cada uma delas com transporte, alimentação, infraestrutura etc., essas ações ainda não saíram do papel. Apesar de apontarem para iniciativas de maior impacto, como a de trazer fornecedores de componentes para a região, num processo de “abecização” à semelhança da “mineirização” promovida pela Fiat,³⁰ sua não concretização até o momento evidencia o pouco envolvimento do setor com a Câmara Regional, o que se constitui num dos maiores desafios que a experiência enfrenta, tendo em vista o peso do setor para a economia da região.

3.2. O GT do Pólo Petroquímico

De acordo com a avaliação dos atores, esse GT logrou avanços mais significativos, tendo já desenvolvido um conjunto de propostas práticas voltadas ao enfrentamento dos problemas que, embora não tenham ainda se materializado em todos os casos em propostas práticas, são promissoras em relação ao futuro próximo.

Baseando-se no diagnóstico elaborado pelo Instituto de Economia da UNICAMP, o GT partiu da análise de dois importantes problemas do setor:

- baixa competitividade provocada pela baixa capacidade produtiva da Petroquímica União, tendo em vista que este é um setor em que as economias de escala são fundamentais para a garantia da competitividade, especialmente nas empresas de primeira e segunda geração;
- desarticulação entre as várias empresas do setor, sobretudo as de terceira geração (setor de plástico) que, conforme já referido, constituem um *cluster* de quase 600 empresas.

Para o enfrentamento do primeiro problema, o GT elaborou um estudo do qual saiu uma proposta de duplicação da capacidade produtiva da Petroquímica União,³¹ de forma a aumentar o fornecimento de matéria prima para toda a cadeia e permitir a expansão do pólo em seu conjunto. No momento, estão avançados os entendimentos sobre uma decisão técnica que permite uma primeira ampliação em torno de 20% da capacidade produtiva do pólo, através da expansão da produção de gás (de 500 mil para 600 mil toneladas/ano), cuja liberação é esperada proximamente.

Para o enfrentamento do segundo problema, o GT vem desenvolvendo uma série de projetos, buscando potencializar a capacidade deste distrito industrial³² já existente de forma a criar na região um centro de excelência do setor de plástico. As principais propostas nesse sentido são:

- Criação do pólo de moldes, voltado para o apoio e difusão tecnológica buscando novos nichos de mercado para as empresas, bem como o aumento de sua competitividade através da utilização comum dos moldes. O projeto prevê também uma interação com as universidades da região³³ de forma a dar sustentação técnica ao pólo.³⁴
- Criação de um grupo de sinergia voltado à discussão de propostas de cooperação entre as empresas nas áreas de refeição, manutenção, serviços, logística, assistência médica. Esse grupo também avançou muito na viabilização das propostas, estando hoje as empresas bastante integradas nessas áreas. De acordo com um representante empresarial do setor, coordenador desse grupo, a realidade apontada pelo diagnóstico já foi revertida, sendo hoje uma coisa do passado: “esse diagnóstico seria uma mentira nos dias de hoje”, avalia.
- Implementação de cursos de formação profissional na área de plástico. Conforme explicitado anteriormente, essa proposta se consubstanciou no Projeto Alquimia, já em andamento.
- Criação de uma Central de Negociação de Matéria Prima, voltada à negociação com os produtores e distribuidores da matéria prima. A Central já está em funcionamento, permitindo a compra em bloco de material a preços vantajosos em relação aos que se conseguia anteriormente.

Outra iniciativa importante do grupo foi a de atacar problemas ambientais comuns a várias empresas do pólo, como o da água, dos efluentes hídricos e do lixo industrial. O problema da água constitui-se numa das sérias dificuldades com que o setor se defronta, tendo em vista a forma predatória do desenvolvimento logrado nos ciclos anteriores, que deixou os rios da região secos e contaminados. Essa situação cria uma significativa perda de competitividade das empresas pelo alto custo da água na região (R\$ 4,70 o m³), quando comparada com os outros dois pólos (pouco mais de R\$ 2,00 o m³ no pólo de Triunfo e pouco mais de R\$ 1,00 o m³ no de Camaçari). A questão já foi discutida com o governo do Estado e com as companhias distribuidoras de água dos municípios, buscando soluções do poder público, ao mesmo tempo que estão sendo desenvolvidos estudos para avaliar o preço da captação de água em outros rios, medidas de racionalização do uso da água e de reutilização através de formas diferenciadas de tratamento.

Já o problema dos efluentes hídricos vem sendo atacado através do estudo de medidas que diminuam a contaminação dos rios provocada pela descarga de água das empresas. Da mesma forma, a questão do lixo industrial vem sendo atacada de forma conjunta, buscando-se encontrar alternativas de descarte através de formas que preservem o meio ambiente e que ao mesmo tempo possam ser feitas a um custo menor pelo maior volume de lixo transportado.

Evidentemente, o setor enfrenta sérios e complexos problemas, que ainda estão longe de serem equacionados. Além da participação ainda relativamente restrita das empresas em relação ao conjunto (no sub-grupo de plásticos, por exemplo, participam em geral de 30 a 35 empresas do total de mais de 600), os conflitos entre capital e trabalho ainda não foram trabalhados a contento, emergindo muitas vezes como um desestímulo à participação. De acordo com Daniel, que é também

o coordenador do GT do setor, o resultado mais importante que se está conquistando é a adesão de um número cada vez maior de pequenos empresários que compõem esse distrito industrial do setor de plástico. Segundo ele, “há empresários que podem se tornar lideranças nesse setor e vir a catalisar esse processo, que depende fundamentalmente de decisões empresariais”. Para ele, a socialização do diagnóstico e da estratégia necessária, bem como a incorporação de novos protagonistas são, por enquanto, os maiores avanços do setor.

V. CONCLUSÃO

1. Desenvolvimento Econômico Local e Políticas Nacionais

Conforme desenvolvemos no tópico 1.1., o processo de descentralização política brasileiro coloca, tal como vem ocorrendo, uma série de problemas às propostas de desenvolvimento econômico local, especialmente quando se pensa no plano regional como é o caso da experiência em questão.

A Câmara vem buscando contornar alguns desses problemas, estabelecendo metas e instrumentos específicos para seu enfrentamento. Entre eles, vale destacar a criação da Agência de Desenvolvimento para dar suporte institucional em conjunto com o consórcio aos trabalhos coordenados pela Câmara; vale destacar também a lei de incentivos seletivos aos investimentos, pensada como forma de aplacar a guerra fiscal entre os municípios da região.³⁵

Já no que se refere à política de inserção do país no processo de globalização, os problemas são mais difíceis de serem contornados. Daniel sublinha por exemplo, a inexistência de uma política industrial regional, voltada para a reconversão econômica de áreas industriais em crise, à semelhança das que existem na União Européia; o regime automotivo e seu impacto negativo sobre a indústria de autopeças,³⁶ bem como a falta de uma política nacional que crie condições de uma retomada sustentada do desenvolvimento econômico, o que dificulta o desempenho das empresas da região como um todo. Sua visão, entretanto, compartilhada pela maioria dos demais atores, é de que se esses entraves limitam os possíveis avanços da Câmara Regional, eles não são impeditivos. O prefeito enfatiza nesse sentido a experiência internacional com exemplos de regiões que se desenvolveram a partir de um modelo local específico, gestado em contradição com a política econômica federal, como é o caso da Emilia Romana na Itália. Na sua avaliação, não só as dificuldades provocadas pela política federal não inviabilizam propostas de desenvolvimento econômico local, como a implementação de tais propostas “gera benefícios, vantagens competitivas, qualidade de vida, que são incorporados à região de tal maneira que os impactos externos serão internalizados de modo totalmente diferente do que o seriam se a proposta não fosse implementada”.

O fato é que, apoiando-se simultaneamente numa história pregressa de desenvolvimento econômico exitoso, responsável pela constituição de atores sociais que aprenderam ao longo dos anos a negociar seus interesses; na complexa malha institucional que este processo foi tecendo; e em novos conceitos econômicos e políticos como os de território, desenvolvimento endógeno, cidadania ativa e democracia participativa, a Câmara Regional do Grande ABC se apresenta como uma experiência extremamente promissora de desenvolvimento econômico local baseada num importante

processo de reconstrução do espaço público que, embora não seja única no país, se configura como uma de suas expressões mais fiéis.³⁷

Ainda que expresse a alta densidade institucional da região e sua capacidade propositiva, é bom lembrar que a Câmara surgiu como uma resposta defensiva dos diferentes agentes sociais às dificuldades e desafios que se colocavam para a região. Ela emerge, nesse sentido, de um receio que se espalhava entre eles de que a região caminhava a passos acelerados para um quadro de decadência que a estava levando a fixar-se numa posição de periferia urbana e econômica.

Conforme atesta a dinâmica dos GTs, seus passos iniciais estiveram marcados por discussões voltadas à identificação, demarcação e análise dos problemas e suas diferentes possibilidades de resolução, nas quais foi sendo elaborado um conjunto bastante rico de diagnósticos que vêm permitindo aos atores envolvidos em seu funcionamento um conhecimento mais aprofundado dos problemas e potencialidades regionais. Nesse caminho, a Câmara foi evoluindo para a elaboração de uma proposta mais ampla e estratégica que se configura como um projeto sistêmico de desenvolvimento local, baseado em três eixos: i) na compreensão de que o modelo de desenvolvimento seguido pela região até o final dos anos 70, baseado na grande empresa internacional atuando segundo os princípios da Segunda Revolução Industrial, atingira seu esgotamento a partir dos anos 80; ii) na visão de que muitos dos problemas vividos pela região nos dias atuais devem-se ao modelo seguido até então devido a sua face predatória, seja em termos ambientais (poluição, esgotamento dos recursos naturais, problemas de tráfego, enchentes etc), seja em termos sociais (alta concentração de renda com disseminação da pobreza, de favelas, do analfabetismo, de crianças de rua etc); iii) no entendimento de que o poder público local juntamente com a sociedade civil mobilizada são agentes capazes de redirecionar a economia regional, adequando-a ao novo momento do desenvolvimento econômico mundial e ao enfrentamento dos problemas colocados pelo ciclo produtivo anterior.

A partir desses eixos, a proposta de desenvolvimento econômico local que vem se gestando é a de que a região deve se reconverter em termos econômicos e urbanos, através do desenvolvimento de um pólo tecnológico que concentre atividades avançadas do ponto de vista tecnológico, da formação de uma rede estruturada de pequenas e médias empresas complementar à grande indústria globalizada, bem como da dinamização do setor terciário a partir da conformação de um centro avançado na produção de serviços ligados quer ao setor produtivo, quer ao próprio terciário, especialmente às atividades de turismo, lazer, entretenimento e cultura. Essa proposta, que se consubstanciou no Planejamento Regional Estratégico, é a base do que foi definido no I Workshop de Planejamento Regional, realizado em março de 1999, como o futuro desejado para a região nos próximos 10 anos. Vale lembrar que, visando sua implementação, foram definidos alguns agrupamentos temáticos denominados Eixos Estruturantes, contendo ações fundamentais. Esses eixos são: Educação e Tecnologia; Sustentabilidade das Áreas de Mananciais; Acessibilidade e Infra-Estrutura; Diversificação e Fortalecimento das Cadeias Produtivas; Ambiente Urbano de Qualidade; Identidade Regional e Estruturas Institucionais; Inclusão Social.

Trata-se nesse sentido de uma ampla proposta de reconversão econômica e social que parte do princípio, claramente expresso por Daniel, de que face às transformações produtivas que estão ocorrendo atualmente, para continuar sendo atrativa para as grandes empresas, a região deveria promover uma verdadeira revolução tecnológica, com o objetivo de fortalecer suas cadeias produtivas de bens e serviços, desenvolvendo um centro tecnológico de pesquisa e desenvolvimento baseado na produção e no trabalho qualificado, ao mesmo tempo que teria que apresentar boas condições no que se refere à qualidade de vida e ao meio ambiente.

Partindo portanto de uma cuidadosa análise da região, bem como das transformações que se operam na economia internacional, a Câmara foi chegando a uma proposta de desenvolvimento econômico local que se constitui numa resposta sistêmica aos problemas que a região vem enfrentando. Trata-se nesse sentido de resolver os problemas pontuais que sobre ela se abatem no momento através de medidas que não estão mais sendo pensadas isoladamente, mas se inserem numa concepção mais ampla de desenvolvimento econômico entendido como sustentável em termos ambientais, justo em termos sociais e equilibrado em termos da região, no sentido de não ser polarizado por nenhum dos municípios.

Conforme explicitamos anteriormente, a Câmara enfrenta vários problemas. Particularmente preocupante é o baixo envolvimento das montadoras, o que se reflete no fraco desempenho do GT do setor automotivo. Na avaliação de quase todos os atores, entretanto, sua principal conquista não está nas propostas que já se concretizaram ou que podem vir a fazê-lo futuramente, por mais importantes que elas possam ser, mas na criação de um sentimento regional, de uma concepção de que há questões que só podem ser abordadas e equacionadas no nível regional e cuja resolução passa pelo envolvimento dos diferentes atores sociais nela implicados. Embora essa visão não seja assumida por todos os protagonistas com a mesma intensidade e o nível de envolvimento com a experiência seja diferente, inclusive quando se considera as várias prefeituras, há, sem dúvida, uma convicção entre os atores de que o sentimento regional vem se tornando mais sólido, assim como vem se solidificando a compreensão de que a participação dos agentes sociais, a negociação de consensos e a busca de parcerias são caminhos sem os quais as soluções se tornam muito difíceis.

Uma avaliação mais cuidadosa da experiência passa, nesse sentido, por uma análise mais aprofundada de sua potencialidade mais do que de seus resultados já concretizados. É a esta tarefa que nos dedicaremos nos próximos parágrafos, buscando discutir sua adequação aos desafios com que vem se debatendo desde seu nascedouro.

2. Espaço Público, Democracia Participativa e Poder Local: uma nova governabilidade?

Fruto tanto do êxito do paradigma produtivo anterior, como de sua crise recente, a Câmara não pode ser pensada sem que se lance mão de uma reflexão sobre o novo paradigma em gestação e, em consequência, sobre o tipo de sociedade a que ele nos está conduzindo.

Tendo em vista a complexidade da questão, restringiremos nossa discussão a três eixos fundamentais:

- A crise do paradigma fordista de desenvolvimento significa também uma crise da regulação que lhe correspondeu, marcada por um equilíbrio entre Estado, mercado e comunidade. Nesse contexto, vivemos hoje o que Santos (1996) denomina de fase do capitalismo desorganizado, caracterizada por uma “re-hegemonização do princípio de mercado e de colonização, por parte deste, do princípio do Estado e do princípio da comunidade” (Santos, 1996:237). Mas se levarmos em conta que o novo paradigma está ainda em gestação, havendo portanto diferentes possibilidades históricas em aberto, torna-se importante a consideração de que a desorganização pode dar lugar a um novo arranjo societal plasmado sobre um novo equilíbrio entre os três princípios. Índícios nesse sentido podem ser encontrados no movimento social do final dos anos 60: grande articulador da crise política e cultural do fordismo, ele trouxe à tona o fim da hegemonia operária nas lutas pela emancipação social, legitimando a criação de novos sujeitos de base transclassista. Incluindo os movimentos ecológicos, feministas, pacifistas, anti-racistas, de consumidores, de auto-ajuda e, no caso brasileiro, o próprio movimento operário democrático e popular do novo sindicalismo, esses novos movimentos sociais propugnam por uma nova sociabilidade baseada na participação ativa desses novos sujeitos – única forma de garantir que seus interesses estejam representados nas decisões políticas e econômicas.
- O novo paradigma em construção tem como um de seus principais desafios o *gap* entre o nível técnico e institucional. Na ausência de transformações institucionais capazes de direcionar o desenvolvimento técnico para o bem público, ele se transforma numa ameaça para a sociedade, tornando urgente que as forças de controle e de regulação tomem a dianteira (Morin e Kern, 1995). Nesse sentido, a questão do controle da sociedade sobre a dinâmica econômica e tecnológica através da criação de instrumentos de regulação social ágeis, flexíveis e participativos torna-se uma questão de sobrevivência (Dowbor, 1998:24-28). Trata-se portanto da criação de instrumentos capazes de promover a elaboração de consensos através da articulação e negociação dos interesses em jogo, os quais devem incluir o conjunto dos movimentos sociais organizados de forma a garantir um desenvolvimento equilibrado socialmente e sustentável ambientalmente. A questão aqui é que os tradicionais processos de gestão política, baseados no princípio da representação, já não são mais suficientes. A necessidade de um desenvolvimento voltado para o bem público, que leve em conta os interesses sociais do conjunto da comunidade bem como o impacto ambiental torna necessária a participação e o envolvimento direto não só das organizações empresariais, mas também das mais variadas instituições da sociedade civil (Dowbor, 1998); torna necessária, em outras palavras, a criação de um espaço público amplo o suficiente para absorver os interesses dos vários movimentos sociais organizados (Vieira, 1999).
- A mudança radical que o rápido processo de urbanização vem promovendo no modo de vida da população mundial nos últimos anos vem recolocando a importância do poder local: devido à urbanização generalizada, as cidades têm de responder aos problemas simples do cotidiano dos cidadãos que o Estado central torna-se cada vez mais incapaz de administrar (Dowbor, 1998:441). Na verdade, as instituições necessárias ao controle social sobre o processo de desenvolvimento são instituições que atuam no espaço local, através de interações tanto com o Estado como com o mercado, já que o município é por excelência o nível de organização política onde a participação organizada da sociedade civil se efetiva.

A confluência desses três movimentos parece estar promovendo o deslocamento de um segmento dominante de atividades reguladoras diretamente para a sociedade civil, promovendo também uma importante mudança de eixo nos conceitos de cidadania e democracia. Com efeito, ao substituir a noção de cidadania baseada no exercício dos direitos políticos para uma concepção de cidadania ativa, assentada numa ampla participação dos cidadãos nas decisões políticas (Benevides, 1991) e, ao basear a democracia não só na representação, mas também na participação organizada dos diferentes setores sociais, esse novo tipo de regulação aponta para a viabilidade de um desenvolvimento que leve em conta os interesses dos diferentes grupos sociais, que seja socialmente equilibrado e ambientalmente sustentável; aponta, enfim, para a viabilidade da humanização da sociedade.

Evidentemente, é muito cedo para avaliar se a Câmara logrará efetivar seus objetivos; se ela conseguirá ser exitosa em suas propostas concretas; se cumprirá seu desejo de uma ampla reconversão da região. Não há como ignorar, entretanto, que o caminho que ela vem trilhando, baseado numa nova proposta de governabilidade, assentada num novo conceito de cidadania e de democracia é não só extremamente promissora, mas o presságio de que novas formas de regulação social que buscam colocar o desenvolvimento econômico sob controle social podem ser viáveis. Ainda que seu futuro seja incerto e sua capacidade de difusão para outras regiões do país não possa ser pensada de maneira mecânica (tendo em vista sobretudo a singularidade da região em termos de pujança econômica e capital social), ela se configura certamente como uma alternativa virtuosa ao capitalismo desorganizado que impera no espaço nacional.

Se levarmos em consideração que a crise do fordismo não significa obrigatoriamente a vitória do capitalismo desorganizado; se tivermos presente que o novo paradigma produtivo e a regulação que lhe corresponde estão ainda em construção; se acreditarmos, enfim, na capacidade dos agentes sociais de participar da conformação deste novo paradigma, a Câmara emerge como uma promissora aposta num futuro onde os desígnios do capital e do mercado possam ser postos sob controle da sociedade, onde finalmente o desenvolvimento econômico possa ser entendido não como um fim em si mesmo, mas como um meio para o desenvolvimento social. Nesse sentido, mais do que uma ampla proposta de reconversão da região, ela emerge como o presságio de uma nova governabilidade, assentada em novas relações sociais, que apontam para uma sociedade mais justa, mais equilibrada e mais democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L. (1986) *O resgate da dignidade*, Dissertação de Mestrado, Departamento de Sociologia da USP, São Paulo.
- Abramo, L. e Leite, M. (1998) Novas Institucionalidades e Novas Formas de Regulação no Mundo do Trabalho, Comunicação apresentada ao GT “Trabalho e Sociedade”, XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 27 a 31 de Outubro.
- Abrúcio, F. e Couto, C. (1996) “A redefinição do papel do Estado no âmbito local”, São Paulo em Perspectiva, 10 (3), São Paulo, SEADE.
- Affonso, R. (1999) “Descentralização, Desenvolvimento Local e Crise da Federação no Brasil”, estudo produzido no âmbito do Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, Santiago, Chile.
- Barquero, A (1998) “Desarrollo Económico y Descentralización: Aproximación a un marco conceptual” estudo produzido no âmbito do Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, Santiago, Chile.
- Benevides, M. (1991) *A cidadania ativa*, São Paulo, Ática.
- Bresciani, L. (1997) “Os desejos e o limite: reestruturação industrial e ação sindical no complexo automotivo brasileiro”, in Leite, M. (org.) *O trabalho em movimento*, Campinas, Papirus.
- Caccia Bava, S. (1988) “A luta nos bairros e a luta sindical” in Kovarick, L. (1988) *As lutas sociais e a cidade*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Castells, M. (1996) *The rise of the network society*, Massachusetts, Blackwell Publishers Inc.
- Coelho, F. (1998) “Desenvolvimento Econômico Local no Brasil: as experiências recentes num contexto de descentralização” estudo produzido no âmbito do Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, Santiago, Chile.
- Conceição, J. (1998) “ABC: Região em Mudança” *Teoria e Debate*, Revista trimestral da Fundação Perseu Abramo, nº 37, São Paulo, fev/mar/abr.
- Costa, S.(1997) “Contextos da construção do espaço público no Brasil”, Novos Estudos CEBRAP, nº 47, março.
- Daniel, C. (1996) “Uma estratégia econômica para o Grande ABC”, Discurso proferido na Câmara dos Deputados em 17 de abril de 1996, Brasília.

- Daniel, C. (1997) “A Câmara Regional do Grande ABC: desenvolvimento econômico com participação da comunidade”, mimeo, Santo André.
- Dowbor, L. (1998) *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis, RJ, Vozes.
- Habermas, J. (1984) *The Theory of Communication Action*, Boston, Beacon Press.
- Humphrey, J. (1984) *Fazendo o “milagre”. Controle Capitalista e Luta Operária na Indústria Automobilística Brasileira*, Petrópolis, Vozes/CEBRAP.
- Kowarick, L. (1988) *As lutas sociais e a cidade*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Leite, M. (1985) “Reivindicações sociais dos metalúrgicos” in Fleury, M. e Fischer, R. (orgs.) *Processo e Relações do Trabalho no Brasil*, São Paulo, Atlas.
- Leite, M. (1994) *O Futuro do Trabalho. Novas Tecnologias e Subjetividade Operária*, São Paulo, Scritta.
- Leite, M. e Silva, R. (1988) “Os trabalhadores na Constituinte”, Rio de Janeiro, Instituto Latino Americano de Desenvolvimento Econômico e Social, documento de trabalho nº 1.
- Morin, E. e Kern, A. (1995) *Terra-Pátria*. Porto Alegre, Sulina.
- Oliveira, F. et alii (1993) “O acordo das montadoras: quanto melhor, melhor”, Novos Estudos CEBRAP, nº 36, São Paulo, julho.
- Paulino, L. (1998) “O novo mapa da indústria brasileira”, *Teoria e Debate*, Revista trimestral da Fundação Perseu Abramo, ano 11, nº38, São Paulo, jul/ago/set.
- Rizek, C. (1994) *O trabalho e suas metáforas. As representações simbólicas dos trabalhadores petroquímicos paulistas*, Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da USP.
- Sader, E. (1988) *Quando novos personagens entraram em cena*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Sader, E. e Paoli, M. (1986) “Sobre ‘classes populares’ no pensamento sociológico brasileiro” in Cardoso, R. (org.) *A aventura antropológica*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Santos, B. (1996) *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. São Paulo, Cortez.
- Souza, C. (1996) “Reinventando o Poder Local. Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização”, São Paulo em Perspectiva, 10 (3), SEADE, São Paulo.
- Telles, V. (1988) “Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos” in Kowarick, L. (1988) *As lutas sociais e a cidade*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Vieira, L. (1999) *Os Argonautas da Cidadania. A sociedade civil no espaço global*, Tese de doutorado em Sociologia, Rio de Janeiro, IUPERJ.

Documentos consultados:

Anuário da Indústria Química, Brasil, 1990-1998.

Anuário Estatístico da ANFAVEA, 1997.

Câmara do Grande ABC. *Documento preliminar para discussão. Uma breve leitura do Grande ABC*, mimeo, 1999.

Diagnóstico e Perspectivas das Cadeias Petroquímica e Automotiva do ABC, SEBRAE/UNICAMP, junho de 1998.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos). Subseção do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. *Dossiê Câmara Regional do Grande ABC*.

Folha de São Paulo, anos 1997-1999.

Pesquisa de Emprego e Desemprego – SEADE.

Região do Grande ABC. Tendências do Desenvolvimento Regional, primeiro workshop PRODER/SEBRAE/IE-UNICAMP, junho de 1998.

Revista IstoÉ, nº 1547, 26/05/99.

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. *Renovação e Reciclagem da Frota de Veículos. As propostas dos metalúrgicos do ABC*, novembro de 1998.

NOTAS

* Este relatório contou com a colaboração de Silvana Maria de Souza, a quem agradeço pela dedicação com que se debruçou à coleta de informações e sistematização dos dados sócio-econômicos.

¹ Não vamos nos ater aqui à análise das características dessas transformações, a qual não caberia nos limites deste relatório. Basta lembrar, para situar nossa discussão, que elas se referem, por um lado, à crise do fordismo, entendido não só como forma de organização do trabalho, mas como um modelo de desenvolvimento econômico que se baseou na grande empresa verticalizada e na produção em massa de produtos estandardizados e, por outro, ao atual processo de globalização econômica que vem conformando o novo paradigma produtivo em gestação desde a década passada.

² Vale lembrar que os municípios brasileiros têm sido tradicionalmente muito fortes quando comparados aos dos demais países da América Latina. Esta força municipal tem origem na história da constituição da federação, desde a proclamação da República em 1889. Ela remonta, portanto, ao processo de gestação histórica dos municípios no Brasil no contexto de um poder nacional extremamente descentralizado e de uma organização política baseada no poder local da oligarquia rural. Essa tendência esteve presente durante todo o período da Primeira República (1889/1930) e voltou a preponderar ao longo da Segunda República (1946/1964). Vale lembrar que nem mesmo a ditadura militar significou uma ruptura importante nesse processo, tendo em vista que durante esse período (1964/1985) os municípios ganharam autonomia tributária, embora tenham retrocedido em termos de autonomia política.

³ "Em 1988, esse volume representava 0,66% do PIB, ao passo que em 1995 passou a perfazer 1,70% (*Folha de São Paulo*, 31/08/96:1-7). A principal fonte arrecadadora de recursos próprio é o ISS (Imposto Sobre Serviços), o qual, em 1991, representava um terço da receita municipal em nível nacional, 20% a mais do que o segundo mais importante imposto municipal, o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano)" (Abrúcio e Couto, 1996:43).

⁴ A Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados) é um órgão do governo estadual, responsável pelo levantamento e análise dos dados sócio-econômicos do Estado de São Paulo.

⁵ Câmara do Grande ABC. Documento preliminar para discussão. Uma breve leitura do Grande ABC, mimeo, 1999.

⁶ No final de 1994, o conjunto das organizações da sociedade civil - que chegam a mais de 100 - se reuniu em uma única instituição, denominada de Fórum da Cidadania.

⁷ Ver, entre outros, Abramo (1986); Sader (1988); Sader e Paoli (1986), Leite & Silva (1988); Leite (1985).

⁸ Só para se ter uma idéia do que foi esse crescimento, basta lembrar que a nível do país como um todo a mão-de-obra empregada no setor metalúrgico cresceu de 1950 a 1976 de 174.607 para 1.420.210 trabalhadores (Leite, 1985:99), multiplicando, portanto, seu efetivo em quase 10 vezes. Evidentemente, esse crescimento deve ter sido muito superior no ABC devido à enorme concentração das empresas metalúrgicas na região.

⁹ Tendo em vista a não disponibilidade de dados mais completos sobre a região até o momento final do levantamento de dados, esta caracterização será feita de acordo com a pesquisa do IMES (Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul), cujo levantamento, realizado de seis em seis meses, nos municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano do Sul se baseia em uma amostra de 635 domicílios. Convém lembrar nesse sentido, que ela espelha de forma aproximada as características da região, ainda que os três municípios considerados estejam entre os mais populosos do Grande ABC, cuja distribuição populacional é: São Bernardo, 639.344; Santo André, 624.302; Mauá, 332.540; Diadema, 319.266; São Caetano, 142.264; Ribeirão Pires, 94.709; Rio Grande da Serra, 33.569 (Conceição, 1998).

¹⁰ Evidentemente, essa comparação é aproximada tendo em vista que os números disponíveis sobre salário no país possui critérios de levantamento não comparáveis.

¹¹ Cabe destacar que as estatísticas brasileiras consideram como alfabetizados indivíduos que conseguem pelo menos assinar o próprio nome e ler pequenos trechos escritos, independentemente de sua real capacidade de compreensão do conteúdo.

¹² Diagnóstico encomendado pelo SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) ao Instituto de Economia da UNICAMP, visando fazer um mapeamento da situação e dos problemas dos dois principais setores econômicos da região.

¹³ - Os valores registrados mês a mês referem-se ao salário recebido no dia 30 de cada mês. A diferença entre o valor base = 100, em 01 de abril de 1988 e a primeira linha, correspondente, portanto, ao dia 30 de abril de 1988, deve-se aos altos índices de inflação da época.

¹⁴ Aproximadamente 75% da produção petroquímica brasileira é consumida na região Sudeste (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo).

¹⁵ Diagnóstico e Perspectivas das Cadeias Petroquímica e Automotiva no ABC . Divisão de Projetos Especiais do SEBRAE-SP e IE/UNICAMP, junho de 98.

¹⁶ - Consolidação das Leis do Trabalho, que rege o o sistema de contratação do trabalho no Brasil

¹⁷ Vale lembrar que um dos fatores importantes para a criação do Consórcio foi o fato de a eleição de 1988 ter conduzido ao governo das três principais cidades da região (São Bernardo, Santo André e Diadema), prefeitos filiados ao Partido dos Trabalhadores. Conforme explicita Coelho (1998), apesar das diferenças existentes na condução das três administrações, essa "conjuntura política foi favorável à articulação de forças a nível regional" (idem:34).

¹⁸ Essas três dimensões são compreendidas da seguinte forma pelo atual prefeito de Santo André: "Do ponto de vista econômico, o ABC possui importante peso industrial - com destaque, em primeiro lugar, para o complexo automotivo e, em segundo lugar, para o ramo petroquímico e químico - ao mesmo tempo em que se expande consideravelmente o setor terciário. O Grande ABC é, em segundo lugar, uma região polarizada: já na década de 80, cerca de 90% dos movimentos de pessoas ocorriam no interior dos seus limites, isto é, envolvendo deslocamentos entre os sete municípios que a compõem. O ABC é, por fim, uma região político-administrativa, na medida em que inúmeras instituições da sociedade civil - sindicatos de trabalhadores, meios de comunicação, diocese da Igreja Católica, entidades da sociedade civil - são regionais, extrapolando as fronteiras deste ou daquele município" (Daniel, 1997:2).

¹⁹ Entre as quais destaca-se a elaboração ao longo do ano de 1992 de um estudo sobre as transformações econômicas em curso na região, o qual compreendeu o levantamento e sistematização de dados secundários sobre níveis e setores de atividade, aspectos demográficos, evolução das finanças e dos investimentos municipais etc, bem como entrevistas com empresários sobre temas como o peso do fator sindicalismo, evasão das indústrias, vantagens e desvantagens da região, vocações econômicas e cenários possíveis (Coelho, 1998:34). Vale destacar também, a realização, no segundo semestre de 1992, de um Seminário Regional - Fórum ABC Ano 2000: Rumos do Desenvolvimento Regional, cujo produto foi uma carta de intenções com pontos relativos à revitalização da economia local, assinada por expressivas lideranças regionais.

²⁰ Conforme declaração de um sindicalista, o pensamento que os mobilizou para a criação da Câmara foi o seguinte: "se o governo federal esvaziou as Câmaras Setoriais, vamos apostar nas Câmaras Regionais, apoiadas nos governos locais".

²¹ - Estamos entendendo espaço público aqui no sentido habermasiano do termo, ou seja, de uma instância intermediária entre os impulsos comunicativos gerados na sociedade civil e as instituições do sistema político; de uma arena de negociação entre as instituições políticas e as demandas coletivas, interligando funções de governo e representação de conflitos; em outras palavras, de uma esfera geradora de decisões coletivas que, requerendo simultaneamente mecanismos de representação e participação, torna-se condição da democracia contemporânea (Habermas, 1984).

²² A idéia era criar um braço do Observatório Permanente da Situação do Emprego e Formação Profissional do Estado de São Paulo na região. Tal Observatório, criado pela Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho do Estado foi criado em 1997 com a finalidade de construir um sistema de informações sobre emprego de forma a permitir à sociedade e ao Estado tomar decisões políticas relacionadas ao trabalho.

²³ Criado em 1990, o FAT é formado pela arrecadação do PIS/PASEP; gerido por um conselho tripartite formado por representantes empresariais, do governo e das centrais sindicais, seu patrimônio chega atualmente a 37 bilhões de reais (Folha de São Paulo, 07/03/1999).

²⁴ O Fundo de Aval terá uma verba inicial de R\$ 10 milhões, destinados a garantir 70% dos créditos a serem obtidos pelas empresas junto às linhas de financiamento do BNDES, Finep (Financiadora de Projetos, que opera com verbas do Ministério da Ciência e Tecnologia), FAT e Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de S. Paulo. O seu agente financeiro será a Caixa Econômica Estadual.

²⁵ A característica diferencial destes dois tipos é a presença de comunicação ou não entre "o compartimento de bagagem e o de passageiros". Nos automóveis de passageiros, essa comunicação não existe. Já nos de uso misto, por ser "dotado de porta traseira e banco traseiro escamoteável ou removível", os dois compartimentos se comunicam. (ANFAVEA, 1997:66)

²⁶ O acordo consistiu no estabelecimento de uma redução da jornada acompanhada de redução do salário para os trabalhadores que recebem acima de R\$ 2.416,00, além da abertura de um Programa de Demissão Voluntária que atingiu principalmente os trabalhadores já em idade de aposentadoria ou aposentados que continuavam trabalhando.

²⁷ Eliminando uma crise iniciada em dezembro de 1998 quando a empresa propôs as demissões, o acordo fechado em fevereiro de 1999 incluiu um programa de voluntariado (que, até 12 de fevereiro, teve a adesão de 882 trabalhadores); a suspensão do contrato de trabalho ("layoff") para 1.918 trabalhadores até 31 de maio, com a manutenção do rendimento líquido para o trabalhador; e a garantia de um processo de discussão referente às necessidades de ajuste da fábrica, a partir de 5 grupos de trabalho (ações administrativas, terceirização, plano médico, contenciosos trabalhistas e ação sindical).

²⁸ Estimativas estas contraditórias em relação à avaliação feita pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC que acusava aumento da arrecadação.

²⁹ É importante chamar a atenção aqui para o modelo de reconversão econômica que essa proposta tem por trás: partindo do princípio de que o acirramento da competição pode ser enfrentado não só através da diminuição dos custos da produção visando o rebaixamento de preços - que desemboca quase que inevitavelmente na diminuição de salários - mas também através da inovação tecnológica consubstanciada na mudança rápida de produtos, desenhos e moldes que não está necessariamente relacionada com diminuição de custos e pode ser pensada juntamente com salários mais altos e trabalhadores mais qualificados.

³⁰ Refere-se à política da empresa instalada em Minas Gerais de forçar seus fornecedores a se localizarem num raio relativamente próximo.

³¹ Convém lembrar que a definição da produção dos vários pólos é uma prerrogativa da Petrobrás, determinada por razões não só de natureza técnica, mas também política.

³² Estamos utilizando aqui o conceito de distrito industrial no sentido de uma aglomeração num dado território de pequenas e médias empresas do mesmo setor, que atuam de forma especializada.

³³ Vale lembrar que face ao malogro das tentativas de negociar com o governo do Estado a criação de uma Universidade Pública na região (que apesar de seu peso para a economia do Estado, não dispõe até o momento desse importante apoio na área educacional e de formação profissional), a Câmara vem propondo que o governo expanda setores da USP para a região, os quais viriam se somar com as doze universidades privadas já existentes.

³⁴ Observe-se que o pólo de moldes não seria exclusivo do setor de plástico, devendo abarcar também os setores mecânico e automobilístico, bem como o de móveis.

³⁵ Essa lei, já aprovada nos municípios, visa homogeneizar os incentivos fiscais na região. Ela não foi contudo implementada até o momento, tendo em vista que a maior parte dos municípios não criou ainda os conselhos de desenvolvimento econômico que ficariam encarregados de sua gestão, sem os quais sua implementação se torna impossível. De acordo com Daniel, a lei estaria tendo até o momento um significado mais simbólico de mostrar a predisposição da região de atrair investimentos industriais no setor privado.

³⁶ Tendo como principais pontos o aumento da tarifa de importação de veículos para 70%, com redução de 50% dessa alíquota para os importadores com plantas no Brasil e a redução gradativa das tarifas das autopeças para 2%, o Regime

Automotivo garantiu os benefícios das montadoras, ignorando as medidas que protegiam os interesses dos trabalhadores e das autopeças presentes nos acordos da Câmara do Setor Automotivo.

³⁷ Há já um conjunto não desprezível de trabalhos que vêm apontando para a consolidação de uma esfera pública democrática no Brasil desde a emergência dos novos movimentos sociais no final dos anos 70 e o conjunto de transformações políticas que a ela se seguiram. Conforme explicita Costa (1997:191), “mesmo não fazendo cessar prontamente as pressões pela ‘feudalização’ intransparente do público”, tal consolidação “projeta um cenário de profundas transformações nos processos de produção da legitimidade política dos governos e de legitimação social dos diferentes interesses e demandas”.